

**LOS COSTOS Y LA EFICACIA EN FUNCION DE LOS COSTOS
DE LOS PROGRAMAS DE MERIENDA ESCOLAR Y DE BONOS ESCOLARES
EN HONDURAS**

**Margaret Phillips, Gustavo Saenz, John Fiedler, Peter Tatian,
Beatrice Rogers, Tina G. Sanghvi y Jere Behrman**

15 de Septiembre de 1995

Financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional bajo el contrato No. LAC-0657-C-00-0051 (Sustentabilidad de la Salud y Nutrición en América Latina y el Caribe), en colaboración con URC e ISTI, 7200 Wisconsin Ave., Suite 600, Bethesda, MD 20814, y la USAID/Honduras con Fondos de Fideicomiso del Título III.

TABLA DE CONTENIDOS

1.	RESUMEN.....	p. 3
2.	INTRODUCCION.....	p. 5
3.	METODOLOGIA UTILIZADA PARA MEDIR LOS COSTOS...	p. 8
4.	METODOLOGIA UTILIZADA PARA DETERMINAR LA EFICACIA.....	p. 16
5.	RESULTADOS: COSTOS.....	p. 18
6.	RESULTADOS: EFICACIA Y EFICACIA EN FUNCION DE LOS COSTOS.....	p. 24
7.	DISCUSION Y CONCLUSIONES.....	p. 26

LOS PROGRAMAS DE MERIENDA ESCOLAR Y DE BONOS ESCOLARES EN HONDURAS: COSTOS Y EFICACIA EN FUNCION DE LOS COSTOS

1. RESUMEN

Este estudio explora los méritos y los costos relativos de distribuir alimentos y bonos (o transferencias monetarias) por medio de escuelas; si son más eficaces los alimentos o los bonos para estimular la asistencia en las escuelas, y a qué costo; y cómo podrían manejarse de una manera más eficiente los programas de alimentos y bonos existentes.

El estudio tiene dos componentes principales: la medición del impacto de los programas de bonos y de alimentos que se ejecutan a través de escuelas, y la medición de sus costos. Los datos sobre costos e impactos se combinaron para generar estimaciones de la eficacia del programa de bonos y de los programas de alimentos, en función de sus costos.

Se obtuvieron los siguientes resultados:

Tanto el programa de merienda (alimentación escolar) como el programa de bonos tienen un impacto positivo sobre diversas variables relacionadas con la escolaridad. El impacto del programa de bonos es mayor que el del programa de merienda escolar para cada uno de los indicadores de la eficacia que se midieron, y cuatro veces mayor que el número de años ganados, un indicador sumario muy útil de la escolaridad.

El valor del beneficio (desde el punto de vista del beneficiario) que cada beneficiario recibe a través de los dos programas es más de dos y media veces mayor para el programa de bonos que para el de merienda escolar. En el caso del programa de merienda, la comunidad misma también hace una contribución substancial en apoyo de la operación del programa, en la forma de tiempo, leña y dinero en efectivo, de manera que el valor neto de la merienda para los beneficiarios es aún menor.

Si bien el programa de merienda tiene un desempeño menos positivo en relación con los resultados medidos en términos de escolaridad y transferencias monetarias, tiene ciertas ventajas con relación al programa de bonos:

- proporciona en forma oportuna un bocadillo en la escuela que probablemente desempeña una importante función al mejorar la concentración y el desempeño académico;
- aumenta la ingesta calórica y proteínica general del niño a la vez que aumenta el consumo de importantes micronutrientes, tales como la vitamina A; y
- probablemente sea menos susceptible que el programa de bonos a las presiones políticas.

Por consiguiente, el programa de merienda sí tiene una función que cumplir. Será importante explorar formas más eficientes para ejecutar el programa. En particular, una

opción que parecería tener méritos para la realización de estudios adicionales es la relacionada con el procesamiento centralizado de los alimentos.

Ni el programa de bonos ni el de merienda tiene la capacidad, en su forma actual, para superar, por sí mismo, todos los factores que inciden negativamente en los índices de matrícula, asistencia y desempeño académico. Aún quedan importantes lagunas, de las cuales algunas pueden ser abordadas por el sistema educativo, mientras que otras dependerán de la atención que se dé a ciertos problemas económicos más fundamentales.

2. INTRODUCCION

La USAID ha proporcionado asistencia alimentaria a Honduras (bajo el Programa PL 480) durante más de tres décadas con la finalidad de disminuir la malnutrición, el hambre y la pobreza. Estos alimentos se distribuyen a grupos marginados por medio de programas de alimentos escolares, programas de distribución de alimentos a través de centros de salud, y programas de alimentos por trabajo. En julio de 1990, el Gobierno de Honduras lanzó un programa de bonos orientado a subvencionar el ingreso de los segmentos más pobres de la población y proporcionar una red de seguridad para proteger contra la inseguridad alimentaria. Estos bonos también se distribuyen a través de centros de salud y escuelas primarias. El propósito de distribuir los alimentos y los bonos a través de redes tales como escuelas y centros de salud ha sido, entre otras cosas, el de estimular la asistencia en las escuelas y la utilización de servicios específicos en las instalaciones de salud.

La inversión de la USAID en estos programas es substancial. Ha financiado el presente estudio (el cual es administrado por ISTI) con el propósito de decidir si conviene continuar proporcionando asistencia y, en caso afirmativo, de qué manera. En particular, este estudio procura explorar:

- (i) los méritos y costos relativos de distribuir alimentos y bonos por medio de escuelas o centros de salud;
- (ii) si son más eficaces los alimentos o los bonos para estimular la asistencia en las escuelas y los centros de salud, y a qué costo;
- (iii) cómo podrían manejarse de una manera más eficiente los programas de alimentos y bonos existentes.

El estudio focaliza especialmente los dos primeros temas. No es el propósito de la investigación responder a preguntas específicas relacionadas con la eficiencia operativa — aunque los datos han sido desagregados de tal modo que pueden proporcionar algunas indicaciones en cuanto a la existencia de la ineficiencia — y tampoco se ha hecho ningún esfuerzo por generar de una manera prospectiva estimaciones de los costos o de la eficacia de aquellas opciones que no se encuentran actualmente en proceso de ejecución.

Por consiguiente, el estudio contó con cuatro componentes — la medición del impacto de los programas de bonos y merienda que se ejecutaban a través de centros de salud; la medición de los costos de esos programas; la medición del impacto de los programas de bonos y

merienda que se ejecutaban a través de escuelas; y la medición de los costos de estos últimos. Los datos sobre costos y sobre eficacia correspondientes a cada programa fueron integrados para generar estimaciones de la eficacia en función de los costos para los dos programas de bonos y los dos de asistencia alimentaria.

El presente informe presenta una discusión de los dos programas que se ejecutan a través de escuelas — el de alimentos escolares (programa de merienda) y el Programa Bono Mujer Jefe de Familia (BMJF). En particular, focaliza en los componentes de costos y de eficacia en función de los costos de dicho estudio, documentando los métodos utilizados para calcular los costos y la eficacia en función de los costos y presentando en forma de resumen los resultados clave. Un documento relacionado (Rogers et al), en lo subsiguiente denominado el Informe sobre la Eficacia, proporciona una apreciación general de la forma en que funcionan los dos programas escolares, describe el marco conceptual del estudio y presenta detalles acerca de la metodología utilizada para estimar la eficacia. El presente informe se refiere con frecuencia a dicho documento. Dos documentos adicionales (Sanghvi et al y Fiedler et al) informan sobre los hallazgos formulados con base en los estudios sobre programas ejecutados a través de centros de salud.

MARCO CONCEPTUAL, JUSTIFICACION RAZONADA Y OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE BONOS Y MERIENDA

La decisión de educar o no a los hijos probablemente no sea tan compleja, pero esencialmente las familias envían sus hijos a la escuela si perciben que los beneficios probables de hacerlo pesarán más que los costos probables. Los beneficios incluyen las ventajas previstas a derivarse del proceso educativo propiamente dicho, como también el valor de los alicientes (tales como una merienda o un bono). Los costos pueden incluir desembolsos monetarios, tales como uniformes, cargos, libros, algún esfuerzo o contribución obligatoria especial que determine la elegibilidad para recibir el bono o la merienda y, lo que probablemente sea más importante, el costo de oportunidad que tiene el trabajo del niño.

El propósito de los programas de bonos y merienda es, en parte, el de inclinar la balanza del presupuesto familiar de manera que resulte provechoso matricular y mantener a los hijos en la escuela cuando en ausencia de tales alicientes no lo habrían hecho. Al atraer niños a la escuela y mantenerlos matriculados, se espera que reciban una educación que les transforme en miembros más productivos y más efectivos de la sociedad y que tanto ellos como sus familias disfruten, sobre el plazo más largo, de ingresos más altos y de una mejor nutrición.

Además, el programa de bonos está diseñado explícitamente para efectuar una transferencia de ingresos a las familias más pobres.

La nutrición no es la meta principal de ninguno de los dos programas, pero se prevé que ambos tendrán algunos efectos sobre la nutrición — el programa de bonos en forma indirecta a través de un aumento en los ingresos disponibles para comprar alimentos (las personas pobres gastan proporciones muy altas de sus ingresos en comida), y el programa de merienda

a través de un suplemento directo al consumo de alimentos por los niños. Al proporcionar una merienda oportuna durante el día académico, se prevé que dicha merienda también aumentará la capacidad de los niños para mantener su concentración y, por lo tanto, sacar beneficios de su permanencia en la escuela. Existe evidencia convincente () de que el desempeño académico baja cuando los niños tienen hambre.

LOS PROGRAMAS Y SUS ORGANIZACIONES

Merienda

El programa de merienda recibe alimentos a partir de unas pocas fuentes diferentes, incluyendo la CEE y la USAID. La asistencia alimentaria de la USAID es administrada por la organización CARE y, salvo indicación contraria, el término “programa de merienda” se refiere en este informe específicamente al programa de la USAID/CARE, el cual constituye aproximadamente la mitad (?) de las actividades de alimentación escolar en Honduras.

El programa de merienda, el cual se encuentra en operación desde 1959, implica la distribución diaria de una merienda matutina a niños en unas 3.700 escuelas primarias en nueve de los departamentos más pobres de la región occidental del país. Por lo general, los alimentos consisten de un cereal mixto a base de maíz (ICSMF), aceite, y bulgur tortificado con soya (SFB), el cual se combina con agua para preparar una bebida que provee aproximadamente el 20 por ciento de los requisitos energéticos diarios y el 50 por ciento de los requisitos diarios de proteína. Los alimentos se distribuyen en una proporción de 1.25 libras de ICSMF, 0.25 libras de aceite y 1 libra de SFB, es decir, un total de 2.5 libras de alimentos por niño matriculado por mes durante ocho meses al año. El programa se ha mantenido estable durante muchos años en relación al número de beneficiarios y de escuelas y a la proporción relativa de las raciones, aunque se han presentado algunas variaciones en cuanto a los tipos de alimentos distribuidos.

Las dos principales entidades ejecutoras de este programa son CARE y el Ministerio de Educación. CARE organiza la importación de los alimentos y su transporte y almacenamiento en su almacén en San Pedro Sula, y vigila el uso de los alimentos a nivel de campo a través de un equipo de supervisores. El Ministerio de Educación a través de SAEH (Servicio de Alimentación Escolar de Honduras), una sección del Ministerio central, supervisa y administra el transporte de los alimentos tres o cuatro veces al año del almacén en San Pedro Sula a diversos puntos de distribución intermedios (una labor subcontratada a través de empresas de transporte comerciales) y supervisa el programa de merienda en las aulas. Las dos organizaciones colaboran en la elaboración de planes anuales, preparación de solicitudes de alimentos, programación de las distribuciones de alimentos, desarrollo de estimaciones de los requisitos de alimentos y elaboración del presupuesto anual.

Además de estas actividades que son administradas desde el nivel central, el personal del Ministerio de Educación que trabaja en el terreno colabora a medio tiempo con el programa de las siguientes maneras. Aquellos supervisores educativos departamentales y distritales

(auxiliares) ubicados en puntos de distribución intermedios hacen los arreglos necesarios para recibir, almacenar y distribuir los alimentos y elaboran informes consolidados tres veces al año, mientras que los directores de las escuelas beneficiarias efectúan arreglos para transportar los alimentos desde estos puntos de distribución hasta las escuelas, almacenar los alimentos en las escuelas y preparar y distribuir los alimentos sobre una base diaria. También mantienen un registro diario y otro mensual. Con frecuencia, los padres colaboran con el programa de diferentes formas: almacenamiento, transporte, preparación y distribución de los alimentos, algunas veces en forma voluntaria y otras veces como colaboradores remunerados. El modo preciso de operación difiere de una escuela a otra.

BMJF

El programa del BMJF, el cual se inició en 1990, implica la distribución de una serie de bonos dos o tres veces al año (con un valor total en 1993 de Lps. 180 por año) a los padres de niños seleccionados matriculados en la escuela, con un límite de tres niños por familia. La focalización de escuelas (realizada por el PRAF) y de los niños (quienes son seleccionados por los maestros) se realiza con base en criterios socioeconómicos.

En el Programa BMJF intervienen dos principales elementos protagónicos — el PRAF (Programa de Asignación Familiar) y el Ministerio de Educación (ME). El PRAF tiene su sede en Tegucigalpa y es responsable de la mayor parte de las actividades de planificación y administración a nivel central. Le ayuda en esta tarea el Banco Central, el cual organiza la impresión de los bonos (el PRAF cubre los costos de materiales y personal, mientras que el Banco proporciona el equipo y espacio), y el CENI, en el Ministerio de Hacienda, el cual prepara y revisa la lista de beneficiarios e imprime etiquetas.

El Ministerio de Educación ayuda a ejecutar el programa a nivel intermedio (a través de Supervisores Departamentales y Supervisores Auxiliares) y en las escuelas, donde intervienen los directores de las escuelas y, a veces, otros maestros en la entrega de bonos a las madres. Se realizan muy pocas actividades con relación a este programa (hemos presumido que ninguna) en las oficinas centrales del Ministerio de Educación.

3. METODOLOGIA PARA MEDIR LOS COSTOS

El alcance de los costos

Seleccionamos el año calendario 1993 tanto para el estudio de los costos como para el de la eficacia en función de los costos. Este ha sido el año más reciente para el cual resultaba posible recolectar datos, y nos permitió un margen de tiempo para que el relativamente recién establecido programa de bonos alcanzara cierto nivel de estabilidad. Debido a que los principales interrogantes abordados aquí se refieren al posible retiro, expansión o modificación de los programas existentes y no al establecimiento de programas nuevos, el presente estudio se centra en los costos asociados con la administración actual del programa y no en los costos de puesta en marcha. Dentro de los parámetros definidos por el alcance del

ejercicio de determinación de costos, el objeto fue hacer que el estudio fuera lo más amplio posible, a modo de incluir todos los tipos de aportes (tanto los de capital como también los de tipo cíclico) para todas las actividades pertinentes realizadas en cualquier nivel del sistema (central, intermedio o de escuelas) y financiadas a partir de cualquier fuente (donantes, gobierno o participantes).

Nuestro análisis inicial (como también el de otros) sugería que el programa de bonos podría ser más eficaz en función de los costos que el de merienda. Por consiguiente, a fin de reforzar nuestras conclusiones previstas, optamos, en aquellos casos donde la incertidumbre exigía la formulación de supuestos, pecar hacia la exageración de los costos del programa de bonos y hacia la subestimación de los costos del programa de merienda.

Procedimiento para la recolección de datos sobre costos

General

El primer paso en la estimación de los costos fue obtener una descripción lo más detallada posible del tipo de actividades involucradas en cada programa y en todos los niveles, desde la oficina central hasta las escuelas individuales. Este procedimiento sirvió tres propósitos: desarrollar una lista de cotejo para asegurar la máxima amplitud en nuestras mediciones de los costos; servir como la base a partir de la cual se derivarían algunas de las estimaciones de costos; y finalmente permitirnos decidir sobre categorías adecuadas de actividades a las cuales asignar los costos. Por ejemplo, queríamos utilizar categorías que sirvieran para revelar información sobre la forma de operación del programa y queríamos distinguir entre aquellas categorías de actividades que tuvieran probabilidades de ser de tipo rutinario y las que pudieran estar más relacionadas con la “puesta en marcha” (por ejemplo, comercialización, capacitación y evaluación comunitaria).

La mayor parte de las actividades en los dos programas se presentan en uno de dos diferentes niveles — nivel central y nivel de escuela — ya que cantidades relativamente pequeñas de las actividades son realizadas o controladas en un nivel intermedio (distrital o departamental). Por consiguiente, adoptamos un enfoque doble para la recolección de datos sobre los costos, centrando nuestras actividades en los niveles central y de escuelas. En cada una de las principales organizaciones participantes (todas con base en Tegucigalpa), se consultaron los registros de gastos y se entrevistaron a individuos clave con el propósito de calcular los costos administrativos y gerenciales del nivel central y estimar la contribución realizada a nivel intermedio. Para los costos incurridos a nivel de escuela, utilizamos información recolectada a través de entrevistas con directores, maestros y estudiantes en una encuesta realizada a partir de una muestra de escuelas en la región occidental de Honduras.

Costos administrativos a nivel central

Los registros de gastos proporcionaron gran parte de la información sobre costos que buscábamos. La mayoría de las organizaciones clave tenían disponibles buenos datos sobre

gastos, con un grado razonable de detalle. Excluimos de nuestra estimación de los costos administrativos del programa de bonos aquella parte del presupuesto del PRAF que fue transferida a la Presidencia de la República para cubrir “gastos diversos relacionados con la ejecución, supervisión y evaluación del programa de bonos y programas afines de otras instituciones de gobierno) (Acuerdo 14-93), ya que no lo consideramos un costo verdadero del programa.) (El incluir esta suma — Lps. 906,750 atribuibles — habría aumentado la estimación del total de los costos administrativos en aproximadamente un 10 por ciento, pero no habría afectado nuestras conclusiones generales.)

Sin embargo, los registros de gastos tenían varias limitaciones. Primero, no proporcionaban información útil sobre equipos de capital, para los cuales necesitábamos tener el valor anualizado de TODOS los equipos de capital actualmente en uso y no sólo el de los equipos comprados durante el año en curso; segundo, no cubrían aquellos artículos utilizados por el programa pero para los cuales no se habían efectuado ningún pago; tercero, proporcionaban información inadecuada con relación a las actividades específicas a las cuales estaban destinados: y, finalmente, una proporción substancial de los costos incluidos en los registros de gastos correspondían a recursos compartidos con otros programas.

A fin de abordar las tres primeras limitaciones de las anteriormente señaladas, confeccionamos estimaciones de estos costos (de capital, donaciones, para actividades específicas), detallando por medio de entrevistas la naturaleza y cantidad de los recursos utilizados y luego aplicando un precio adecuado. Con relación al capital, adoptamos un enfoque sencillo, al suponer que la mayor parte del equipo no mecánico tenía una vida útil de 10 años y que el equipo mecanizado tenía una vida útil de cinco años. No actualizamos el valor de los años futuros.

La desventaja de este enfoque a base “ingredientes” para formular estimaciones de los costos radica en la dificultad de hacer un estudio amplio y al mismo tiempo evaluar adecuadamente aquellos elementos relacionados con el “desperdicio”, tiempo de holgura, etc., que forman parte de los costos de todo programa. Por consiguiente, efectuamos varias verificaciones de lo razonable de nuestras estimaciones, por ejemplo, comparando los resultados con elementos de los registros de gastos anuales y confirmando que la suma de días que atribuimos a las diversas actividades de cada persona representaba una proporción razonable del total de los días disponibles de esa persona.

En vista de que ninguno de los programas cuenta con una organización dedicada exclusivamente a sus actividades, había varios elementos importantes de costos que eran compartidos con otros programas. Aquellos costos que no pudimos precisar como elementos de un programa específico se distribuyeron entre los dos programas, basado, en la medida de lo posible, en factores que tuvieran probabilidades de estar relacionados con el nivel de esfuerzo. El Cuadro SCHL-1 presenta en forma de bosquejo la naturaleza y nivel de los factores de asignación utilizados para los principales costos administrativos generales, factores que han sido explicados en las secciones que siguen.

El PRAF administra cuatro diferentes programas de bonos, siendo los dos más importantes el de bonos distribuidos a través de escuelas y el de bonos distribuidos a través de centros de salud. Una pequeña proporción de los costos del PRAF están identificados claramente con programas específicos, y pudimos medir los asociados con el Programa del BMJF. Sin embargo, la mayor parte de los costos no relacionados con el programa de bonos representan costos administrativos generales que apoyan los cuatro programas de bonos administrados por el PRAF. Asignamos el 58 por ciento de estos costos al Programa BMJF a fin de reflejar aquella proporción de los presupuestos especiales del PRAF que ha sido asignada a dicho programa (una cifra que también se aproxima mucho a la proporción de todos los bonos producidos que se destinaron al Programa BMJF, o sea, el 62 por ciento).

CARE administra varios programas en Honduras, uno de los cuales es el Programa de Alimentos (PA). Este programa abarca tres actividades de distribución de alimentos — una a través de escuelas, otra a través de centros de salud y la última a través de guarderías infantiles conocidas como lactarios. El 35 por ciento (con base en el peso y también en el volumen) de los alimentos distribuidos se canaliza a través de las escuelas. Calculamos el costo de administrar el Programa de Alimentos y, donde no se encontraban datos disponibles relacionados específicamente a las escuelas, atribuimos el 35 por ciento de esos costos al programa de alimentación escolar. Un número pequeño de escuelas (menos del 1 por ciento de las que participan en el programa de alimentos) en realidad reciben **desayuno** en lugar de merienda. Tomando en cuenta que, de acuerdo con la información disponible, el programa de desayuno exigía una supervisión y una administración más intensivas que el programa de merienda, asignamos un 5 por ciento de los costos del PA a nivel de escuela al programa de desayuno y la proporción restante al programa de merienda. Resultó más difícil obtener datos claros sobre los costos generales de CARE, de manera que simplemente aplicamos el mismo porcentaje proporcional que CARE utilizó en su presupuesto para 1994 a su propia estimación de los costos directos del programa de alimentos escolares (aproximadamente un 80 por ciento de los costos directos, o sea, el 45% del total estimado de los costos de los programas de distribución de alimentos de CARE son gastos administrativos generales), que según entendemos representan aproximadamente el 11 por ciento de los costos del personal internacional y otros costos administrativos generales.

SAEH administra el programa de desayuno escolar como también el de merienda escolar y, dentro de éste último, es responsable de dos diferentes componentes — uno que ejecuta con alimentos proporcionados por CARE y el otro con alimentos proporcionados por la CEE. A fin de asignar adecuadamente una proporción de los costos de SAEH al programa de merienda de CARE, examinamos las funciones y responsabilidades de las personas que trabajaban en SAEH y asignamos una proporción adecuada de su tiempo al programa de merienda de CARE, utilizando diferentes factores de asignación, dependiendo de la naturaleza del trabajo realizado.

Costos administrativos a nivel de escuela

Se recolectaron datos sobre costos en 92 escuelas en áreas seleccionadas de los departamentos de la región de occidente (en adelante denominada la Encuesta de los Departamentos de Occidente, o Encuesta DO), de las cuales 51 tenían el programa de bonos y 80 tenían el programa de merienda (para detalles acerca de la estrategia de muestreo, procedimientos de recolección de datos y cuestionarios utilizados en ese estudio, véase el Informe sobre la Eficacia). Treinta y nueve de las escuelas tenían tanto el programa de bonos como el de merienda. No percibimos ninguna razón por la cual los costos de los programas de bonos pudieran verse afectados por la presencia en la escuela de un programa de merienda o, de la misma manera, por la cual los costos del programa de merienda pudieran verse afectados por la presencia del programa de bonos, y por consiguiente, para propósitos de nuestro análisis, agrupamos por un lado todas las escuelas que tenían un programa de bonos (incluidas las que tenían y las que no tenían el de merienda) y por otro todas las escuelas que tenían el programa de merienda (incluidas las que tenían y las que no tenían el programa de bonos).

Utilizando entrevistas con los directores de las escuelas y con el personal que intervenía en los programas de bonos/merienda, se recolectó información en cada escuela sobre la contribución en términos de tiempo del personal a los programas de merienda y de bonos. También se recolectaron datos a través de entrevistas con el director con relación a otros recursos utilizados por la escuela (por ejemplo, espacio para el almacenamiento y preparación de los alimentos) y con relación a los aportes de la comunidad. Al respecto, se recogió información adicional a partir de entrevistas con una muestra de 16 estudiantes en cada escuela como también con miembros de sus familias (los Anexos del Informe sobre la Eficacia contienen copias de los cuestionarios).

Se presentan a continuación algunos de los problemas clave encontrados y las soluciones propuestas.

- (i) No fue posible entrevistar a todo el personal que, según indicaciones del director de escuela, participaba en los trabajos relacionados con los programas. En aproximadamente una cuarta parte de los programas de merienda y bonos, fueron menos los individuos entrevistados que lo que, de acuerdo con los datos disponibles, participaban en los programas. El porcentaje de personal identificado pero no entrevistado fue mayor para las escuelas donde se ejecutaba el programa de bonos, en comparación con las escuelas que tenían el programa de merienda, pero consideramos que estas omisiones son menos críticas que lo que parecen, ya que son los directores (a todos los cuales se realizaron entrevistas) y no los maestros los que desempeñan un papel relativamente más importante en el programa de bonos. Sospechamos que, en varios casos, los directores, y especialmente los que dirigían escuelas más grandes, pueden no haber estado enterados de precisamente quiénes intervenían en estos programas. Para los propósitos de nuestros cálculos, presumimos que la contribución de este personal no entrevistado era insignificante. Aun cuando éste no sea el caso,

no tenemos razón para creer que las omisiones introduzcan un sesgo en favor de uno u otro programa.

- (ii) En nuestra Encuesta de los Departamentos de Occidente, preguntamos al personal sobre la contribución que había hecho a cualquiera de los dos programas. Es posible que esta pregunta no capte totalmente los costos del programa en términos de tiempo si el personal, aun el que no tiene una participación activa, encuentra no obstante que sus rutinas diarias son desbaratadas por el programa. Hemos recibido informes de tipo anecdótico que señalan que en las escuelas más grandes se suspenden las clases los días en los cuales se distribuyen los bonos. Para explorar más a fondo esta posibilidad, hicimos arreglos para realizar unas entrevistas suplementarias con directores de escuelas del área estudiada (aunque solamente uno había participado en nuestra principal encuesta de área). Las 14 escuelas incluidas en la encuesta ofrecían merienda y, de éstas, nueve también participaban en el programa de bonos. Nuestra conclusión a partir de las respuestas recibidas fue que era poco probable que existiera un desbaratamiento no reportado con relación al programa de bonos. Son las madres, y no los estudiantes, las que reciben los bonos, y las escuelas en nuestra encuesta de escala limitada informan casi universalmente que funcionan en gran medida en la forma acostumbrada los días de distribución de bonos, con solamente la intervención del director o, en las escuelas más grandes, del director y otro maestro. Por consiguiente, nuestro supuesto — de que solamente aquellos miembros del personal que informaron tener una intervención activa en el programa de bonos realmente son afectados por dicho programa — parece razonable.

En el caso del programa de merienda, el patrón parece mixto. Nuestra encuesta de escala limitada sugiere que en las escuelas pequeñas los maestros individuales distribuyen la merienda a sus propios estudiantes en el aula, mientras que las escuelas más grandes o hacen lo mismo o distribuyen la merienda a todos los alumnos de la escuela al mismo tiempo (utilizando su propia mano de obra o mano de obra voluntaria o externa remunerada). En todo caso, parece que durante el período de distribución de la merienda (aproximadamente una media hora (26 minutos) en nuestra encuesta de escala limitada), todo el personal interviene de alguna manera, sea en la distribución de la merienda o en la supervisión de los niños mientras toman su merienda. Parece posible que estemos subestimando el total de los costos del programa de merienda, los cuales incluyen el efecto desbaratador de la merienda sobre el personal que no se considera activamente involucrado con la merienda (sea en su preparación o su distribución) pero que no puede continuar realizando otras actividades mientras se encuentre en proceso la distribución de la merienda.

- (iii) Aunque habíamos solicitado a las personas que entrevistamos a nivel de las escuelas que nos proporcionaran detalles acerca de sus salarios y horas de trabajo, optamos por no utilizar dicha información sobre la base de personas específicas, ya que se percibía cierto nivel de ambigüedad sobre si se estaba reportando horas de trabajo reales u oficiales, u horas de trabajo, de enseñanza o totales, y no siempre estaba claro qué se

estaba incluyendo en las estimaciones de salarios. En su defecto estimamos, utilizando el Escalafón del Magisterio, típicos salarios anuales (que incluían bonificaciones normales tales como el treceavo mes, el aguinaldo y el Seguro Social) de Lps. 25,000 para directores y de Lps. 18,000 para maestros). Para obtener una tasa por hora, dividimos estos montos por 1.800 (el número de horas que los maestros deben trabajar oficialmente en un año) para obtener estimaciones de Lps. 14 y Lps. 10 por hora correspondientes a directores y maestros, respectivamente. Para la mayor parte de los cálculos, utilizamos el promedio de estos valores — Lps. 12/hora — en vista de que los directores y maestros intervenían en proporciones aproximadamente iguales en ambos programas.

- (iv) Nuestros datos relacionados con los costos de transporte para el programa de merienda ejecutado a través de las escuelas resultaron difíciles de interpretar, ya que contábamos con diversas fuentes de datos potencialmente duplicados proporcionados por directores, maestros y la comunidad. En vista de que era nuestro entendimiento que las escuelas no cuentan con presupuestos para pagar servicios tales como transporte, presumimos que el costo del transporte, estimado en lempiras por los directores, sería cubierto con contribuciones monetarias familiares al programa. También presumimos que otras contribuciones del tiempo de las comunidades dedicado a recoger alimentos serían captadas en nuestra encuesta de hogares, y que los informes de los maestros individuales captarían el tiempo del personal dedicado a actividades de transporte. No utilizamos las estimaciones desarrolladas por los directores del tiempo de participación ni su evaluación del volumen de apoyo recibido de la Sociedad de Padres.
- (v) Recogimos información sobre los viáticos entregados a los maestros que recibieron capacitación. Sin embargo, no incluimos dichos viáticos en nuestras estimaciones finales, bajo el supuesto de que eran pagados por el programa desde el nivel central y que el haberlos incluido habría sido equivalente a una doble contabilización. (En todo caso, son de poco monto — por ejemplo, Lps. 6.00 por escuela para el programa de merienda).

Costos comunitarios

Programa de bonos

Las familias no tienen ninguna intervención en la administración del programa de bonos. El único costo adicional en que incurren las familias con su participación es aquél asociado con la recogida dos veces al año de los bonos en la escuela. No recolectamos datos relacionados específicamente con los costos asociados con este proceso. En su defecto, presumimos que un miembro productivo de la familia dedica tres horas por año en ir a la escuela a recoger los bonos por medio de dos viajes, cada uno con una duración de 36 minutos de ida y vuelta (Encuesta de Escuelas de DO) y un poco menos de una hora de espera en la escuela para

recoger los bonos. Se calculó que su tiempo tenía un valor estimado de Lps. 1.50 por hora (Encuestas de Escuelas de DO).

Programa de merienda

Comúnmente, la comunidad participa en la operación del programa de merienda. Preguntamos al director de cada escuela sobre la naturaleza y el nivel de la contribución aportada por la Sociedad de Padres y también preguntamos a las familias seleccionadas para participar en una entrevista de hogares (16 en cada escuela) si habían contribuido con dinero u otra ayuda al programa de merienda. También solicitamos detalles sobre estas contribuciones en efectivo o en especie. Son estas estimaciones las que utilizamos para determinar las contribuciones comunitarias.

Se les preguntó a las familias a cuánto ascendía su contribución en dinero en efectivo y leña cada año y a cuánto el valor del tiempo que aportaban para ayudar en la preparación, distribución y descarga de los alimentos. Para cada actividad en cada escuela, calculamos el promedio correspondiente a las familias entrevistadas y multiplicamos el resultado por el número de estudiantes matriculados en la escuela; luego dividimos por 1.6 (el número promedio de estudiantes por familia) para obtener el costo por escuela. Estos valores se sumaron a través de todas las escuelas y el resultado luego fue dividido por el número de escuelas con resultados para obtener un costo promedio por escuela para esa actividad. Los costos de las diferentes actividades se sumaron para obtener el promedio del costo total por escuela.

En un esfuerzo por evitar una sobreestimación de los costos de las contribuciones comunitarias, procedimos de la siguiente manera: (i) presumimos que todos los valores faltantes eran de cero y (ii) excluimos, para cada actividad, toda escuela donde las contribuciones fueran superiores a Lps. 50 por familia por año (seis escuelas para el caso de la leña, cuatro para donaciones de dinero en efectivo y tres para donaciones de tiempo para la preparación de los alimentos), a fin de eliminar aquellas pocas escuelas cuyos resultados excedieron, de una manera dramática y poco convincente, los de las demás.

Para algunas actividades en algunas escuelas, se proporcionó información tanto sobre el tiempo de participación como sobre su estimación de dicho tiempo, datos que fueron utilizados para estimar el valor del tiempo aportado por las comunidades (Lps./hora).

Total de los costos administrativos

Las principales medidas de la eficacia de los programas de merienda escolar y de bonos escolares han sido estimadas para Honduras en conjunto (véase el Informe sobre la Eficacia). Por consiguiente, para calcular la eficacia en función de los costos necesitábamos proyectar al nivel nacional las estimaciones de los costos locales que teníamos para las escuelas incluidas en nuestra encuesta, mediante la aplicación de un factor adecuado, para que

familia (eficiencia como consecuencia de la concentración), número de estudiantes y/o maestros en la escuela, número de días de distribución, fecha de inicio de la participación en el programa (como indicador del monto de los costos de puesta en marcha que podrían estar incluidos) y características de la organización de la distribución del bono o de la merienda. Esperamos presentar los resultados de nuestros modelos de regresión utilizados para probar esta hipótesis en un informe posterior, donde exploraremos además en qué medida nuestras muestras de escuelas no fueron típicas de las escuelas que participan en los programas de bonos o merienda en el resto de Honduras con relación a aquellas características que parecen determinar los costos locales. Mientras tanto, hemos adoptado el supuesto simplificado de que el costo por escuela que encontramos en nuestra muestra puede ser aplicado a todas las escuelas que participan en estos programas en Honduras.

Costos de los alimentos y de los bonos

El costo total de los bonos mismos fue calculado en Lps. 20, multiplicado por el número de bonos distribuidos en 1993.

El costo de los alimentos utilizados en el programa de merienda se calculó utilizando datos referentes al volumen y tipos de alimentos distribuidos en 1993 a los puntos de distribución intermediarios (datos obtenidos de CARE). Presumimos que este volumen se aproximaba al volumen utilizado (es decir, consumido o desperdiciado) en las escuelas, ya que los alimentos se envían a las escuelas casi inmediatamente (dentro de dos semanas) una vez recibidos en dichos puntos de distribución, y las escuelas mismas normalmente consumen los alimentos asignados dentro del período señalado. El precio que utilizamos es el precio pagado por el gobierno de los Estados Unidos en aquel país por los alimentos, más un margen del 30 por ciento para cubrir el costo de su transporte a Honduras (basado en la relación entre el costo total de los alimentos embarcados a Honduras en 1993 y el costo del transporte del mismo).

4. METODOLOGIA PARA MEDIR LA EFICACIA

Escolaridad

El Informe sobre la Eficacia proporciona detalles acerca de los métodos utilizados para medir el impacto de los programas de merienda y bonos sobre un conjunto de variables relacionadas con la escolaridad que incluyen las siguientes:

- años ganados (desviación de la edad ideal según el nivel académico)
- niños que repiten el año
- número de días de asistencia a clase

- niños matriculados en la escuela
- puntajes recibidos en pruebas del desempeño académico

Teníamos interés en saber si existía alguna “respuesta por nivel de intensidad”, según la cual el impacto es mayor cuando el programa es más intenso. No fue posible hacer esto a nivel del individuo porque todos los beneficiarios reciben básicamente el mismo número de bonos y/o la misma ración de alimentos (por lo menos en teoría, y no medimos ninguna diferencia que indicara que esto no fuera válido en la práctica). A nivel de escuelas, empleamos las medidas de “días de merienda por año” para el programa de merienda y de “proporción de estudiantes que reciben bonos” para el de bonos, como indicadores de la intensidad del programa.

Nutrición

Nuestro estudio no abordó en detalle los impactos sobre la nutrición, ya que no son considerados como el objetivo principal de ninguno de los dos programas. No recolectamos información sobre la situación nutricional ni sobre los patrones de los gastos familiares en alimentos a partir del estudio de escuelas. No obstante, sí logramos obtener cierta información bruta sobre el consumo de alimentos a partir de las familias entrevistadas (sobre si se tomaba una comida antes o después de las clases y, en caso afirmativo, de qué tamaño) para ayudar a determinar si la merienda reemplazaba las comidas preparadas en el hogar.

En el estudio de centros de salud, sí examinamos los patrones de los gastos familiares en alimentos. Tenemos planes de utilizar esta información en un informe futuro para pronosticar los probables efectos marginales de los bonos sobre el consumo de alimentos por las familias y por los niños, bajo el supuesto de que un bono distribuido a través de un centro de salud tiene el mismo efecto que uno distribuido a través de una escuela.

Transferencias de ingresos

Para el programa de bonos, utilizamos datos provenientes de la Encuesta de Escuelas en los Departamentos de Occidente (cuestionario familiar) respecto a las sumas que tienen que pagar algunas de las familias al gastar o canjear sus bonos, a fin de calcular el valor que tenía el bono para esas familias.

Desarrollamos dos estimaciones del valor de los alimentos distribuidos en la forma de meriendas a los consumidores. En la primera utilizamos el precio desarrollado por CARE mismo con base en el valor estimado de mercado de alimentos comparables distribuidos por BANASUPRO (Súplidora Nacional de Productos Básicos). La segunda está basada en información obtenida del cuestionario familiar utilizado en la Encuesta de DO en la cual se solicitó información sobre los precios de los sustitutos más próximos de los productos alimenticios incluidos en la merienda. Aplicamos estos precios al volumen de alimentos distribuidos a través del programa de merienda.

Para ambos programas, restamos la inversión estimada realizada por la comunidad en los programas para obtener el valor de la transferencia neta a las comunidades beneficiarias.

También determinamos el porcentaje de beneficiarios que se encontraban por debajo de la línea de pobreza (el Informe sobre la Eficacia describe en detalle, en su página xx, cómo este concepto fue definido y medido) y calculamos el valor de los beneficios transferidos a tales beneficiarios. Por otro lado, estimamos el número de familias cuyo ingreso familiar aumentó por encima del nivel de pobreza como resultado del programa de bonos (¿TINA?). No hemos explorado la posibilidad de que las familias más pobres hayan contribuido relativamente más o relativamente menos a los programas.

5. RESULTADOS: COSTOS

PROGRAMA DE BONOS ESCOLARES

El Cuadro BMJF-1 presenta en forma de resumen algunos datos estadísticos relacionados con el programa de bonos, tanto para las escuelas incluidas en nuestra encuesta muestral de los Departamentos de Occidente como para el país en conjunto.

Costos administrativos a nivel central

El Cuadro BMJF-2 presenta los costos administrativos del nivel central relacionados con el programa de bonos escolares, desglosados por aportes y actividades. Estos costos ascienden a más de Lps. 3 millones. Casi la mitad de esta suma corresponde a salarios, honorarios, estipendios, etc., para el personal, y es probable que la mano de obra sea aún más importante, ya que casi el 20 por ciento de los costos destinados a servicios probablemente incluyan un elemento significativo de mano de obra.

El 97 por ciento de estos costos del nivel central fueron cubiertos por el PRAF mismo (Cuadro BMJF-3). Una quinta parte de la contribución del PRAF vino de un presupuesto designado específicamente para el Programa BMJF, mientras que el saldo restante es una estimación de los costos operativos generales del PRAF atribuibles al Programa BMJF.

No fue posible definir de una manera muy precisa la naturaleza de estos costos operativos generales; los renglones presupuestarios en los registros de gastos identificaron casi el 60 por ciento (58%) de tales costos como simplemente de administración y el resto de comercialización, es decir, actividades de promoción realizadas entre minoristas (4%), monitoreo y evaluación (6%), computación (8%), auditoría (14%) y relaciones públicas (10 por ciento). Con respecto a los costos relacionados específicamente con el Programa BMJF, fue posible asignarlos de una manera razonablemente precisa a las diferentes actividades

Costos a nivel intermedio

El personal del Ministerio de Educación a nivel departamental (Supervisores Departamentales y Supervisores Auxiliares) cooperan con el programa de bonos en actividades tales como la identificación de beneficiarios y la distribución de bonos a las escuelas. Con base en las entrevistas realizadas al nivel central, estimamos que la contribución de este personal sería del orden de Lps. 500.000, correspondiendo un 75 por ciento de esta suma (Lps. 371.975) a actividades de identificación de beneficiarios y el resto (Lps. 128.489) a actividades de distribución de bonos a escuelas.

Costos a nivel de escuela

El costo de personal es el único costo importante a nivel de escuela en el programa de bonos. Nuestra Encuesta de DO sugiere que las escuelas incluidas en nuestra muestra dedicaban en promedio unas 120 horas por año al programa de bonos (Cuadro BMJF-5). Más de la mitad de este tiempo (56 por ciento) corresponde al tiempo invertido por el director de la escuela.

Las estimaciones no parecen irrazonables. Por ejemplo, con relación a la entrega de bonos, la estimación de 21 horas se aproxima mucho a la que se obtendría si presumiéramos que una persona se encuentra ocupada totalmente durante el tiempo señalado para actividades docentes en cada uno de los días de distribución (tres al año), o si presumiéramos que una persona dedica un promedio de 10 minutos por distribución (2.4 por año) con cada familia beneficiaria (51 por escuela).

Estrictamente hablando, las 13 horas requeridas para recoger los bonos podrían valorarse razonablemente en cerca de cero, ya que los directores de escuela por lo general recogen los bonos en la oficina distrital (a la cual son entregados por funcionarios del PRAF) en visitas realizadas rutinariamente a dicha oficina que se tendrían que hacer de todas maneras. Sin embargo, hemos incluido estas cifras en nuestras estimaciones del tiempo, aunque no hemos hecho ningún intento por valorar aquellos costos de transporte no relacionados con el tiempo. (El 80 por ciento de aquel 88 por ciento de los directores que tenían que recoger bonos iban a pie o utilizaban transporte público).

El Cuadro SCHL-2 calcula la importancia relativa del tiempo dedicado al programa de bonos para el año académico en su totalidad, e indica que solamente un 2.2 por ciento de las horas oficiales de trabajo (o sea, el 4.4 por ciento del tiempo dedicado a actividades docentes) en las escuelas muestreadas se dedicaba a tareas relacionadas con el programa de bonos.

Costos de los bonos

El PRAF gastó Lps. 38.7 millones en bonos para el Programa BMJF, lo cual representa una producción de 1.936.000. Más del 97 por ciento (1.888.156) se distribuyeron, habiéndose anulado la mayor parte de los restantes, y solamente 11 no fueron entregados en paquete a la madre. Un total de 1.885.270 (99.8 por ciento) de los bonos distribuidos fueron canjeados.

Total de los costos nacionales

Suponiendo que el promedio del nivel de esfuerzo realizado en las escuelas muestreadas es similar a la cifra correspondiente a todas las escuelas que participan en el programa de bonos en todo el país (3,478) y suponiendo un salario promedio de Lps. 12 por hora, el total de los costos de personal a nivel de escuela ascendería a:

$$12 \text{ (Lps. por hora)} \times 120 \text{ (horas por escuela por año)} \times 3.478 \text{ (escuelas)} = \text{Lps. 5.008.320 anuales}$$

Lo anterior puede ser un supuesto razonable si la mayor parte de las demandas del programa de bonos en términos de tiempo son fijas, y los datos generados a través de nuestra muestra definitivamente sugieren la posibilidad de lograr economías de escala, lo cual implica que algunos de los costos son fijos. Aun cuando algunos de los costos varíen de acuerdo con el número de bonos distribuidos, esto tendrá importancia únicamente si la población de escuelas que participan en el programa de bonos en todo el país reciben cantidades por escuela significativamente mayores o menores. Los datos brutos que tenemos sugieren que, en el país en conjunto, las escuelas participantes tenía en promedio aproximadamente las tres cuartas partes del número de beneficiarios que las escuelas en nuestra muestra (59 en comparación con 78). Este dato sugiere que posiblemente estemos sobreestimando un poco los costos a nivel de escuela del programa de bonos ejecutado en Honduras con base en las estimaciones realizadas para nuestra muestra. En efecto, si todos los costos variaban directamente como función del número de beneficiarios, una mejor estimación de los costos a nivel de escuela para el país en conjunto sería:

$$120/78 \text{ (horas por beneficiario por año)} \times 12 \text{ (Lps. por hora)} \\ \times 205,371 \text{ (número de beneficiarios en Honduras)} = \text{Lps. 3,971,464.}$$

Las familias no aportan ninguna contribución significativa a la operación del programa de bonos. Sí se requiere que un miembro adulto de la familia visite la escuela durante cada distribución para recoger los bonos. Aplicando los datos que recolectamos a partir de nuestra encuesta sobre el número de beneficiarios por familia (1.6, lo cual sugiere un total de 129,308 familias beneficiarias en Honduras en 1993), distribuciones realizadas durante el año (2.14), valor del tiempo de la comunidad (Lps. 1.5/hora), y tiempo para viajar a la escuela (18 minutos, lo cual sugiere un viaje de ida y regreso, incluido el tiempo de espera en la escuela, con una duración de un promedio de una hora y media) se obtiene un valor estimado para el costo de oportunidad de las familias para recoger el bono de Lps. 622.618.

El Cuadro SCHL-3 muestra el desglose por nivel del total de los costos del Programa BMJF a nivel nacional.

RESULTADOS EN TERMINOS DE COSTOS — PROGRAMA DE MERIENDA

El Cuadro PME-1 presenta en forma de resumen algunas estadísticas clave sobre el programa de merienda, tanto para las escuelas incluidas en nuestra Encuesta de los Departamentos de Occidente como para el país en conjunto.

Costos administrativos a nivel central

El Cuadro PME-2 presenta en forma de resumen los costos de aquellas organizaciones que son atribuibles al programa de merienda de CARE.

Costos a nivel intermedio

Se ha estimado que las actividades realizadas en los puntos de distribución intermedios (oficinas distritales y escuelas seleccionadas), generaron en 1993 costos por un total de Lps. 890.523, del cual el 77.5 por ciento (Lps. 690.218) estuvo destinado a actividades relacionadas con la distribución y almacenamiento de alimentos y el porcentaje restante (Lps. 200.305) a actividades de recolección de información y supervisión.

Costos a nivel de escuela

La Encuesta de DO sugiere que las escuelas incluidas en nuestra muestra que tenían el programa de merienda dedicaban un promedio de 430 horas de personal al año a actividades relacionadas con dicho programa (Cuadro PME-3). Aproximadamente la mitad de esta cifra (234 horas, o sea, el 54 por ciento) se dedica a actividades asociadas con la preparación y distribución de alimentos y a la supervisión de este proceso, lo cual sugiere que se dedica una hora-persona por día a estas actividades en cada escuela. (Esta cifra se aproxima a la estimación de 261 horas que obtendríamos si presumiéramos que todo el personal (3.95 por cada escuela) tiene una intervención de media hora diaria cada día que se distribuye la merienda (132 días)). El resto del tiempo se dedica a la recogida, descarga y almacenamiento de alimentos (25 por ciento) y al llenado de formularios (18 por ciento). Sólo una pequeña parte del tiempo es ocupada por explicaciones dadas a las madres o por actividades de capacitación, aunque un 28 por ciento de los maestros que participaron de alguna manera en el programa de merienda indicaron que recibieron capacitación relacionada con el programa durante el año pasado.

El Cuadro SCHL-2 documenta la significación de este tiempo dedicado al programa de merienda con relación al tiempo disponible para actividades de enseñanza.

De un total de 80 escuelas, 70 incurrieron en algunos costos relacionados con la recolección de los alimentos. Las restantes recibieron los alimentos directamente y casi todas éstas (8) actuaban como puntos de distribución para otras escuelas. El director estimó que estos costos de transporte serían del orden de Lps. 85 anuales. Estamos suponiendo que las

escuelas mismas no cuentan con ningún fondo asignados por el nivel central y que los costos de transporte son cubiertos por la comunidad.

Por otro lado, existen costos asociados con la infraestructura necesaria para almacenar y preparar los alimentos. Las escuelas reportaron que, en promedio, el tamaño del área utilizada para almacenar los alimentos era de unos 25 metros cuadrados y que el área necesaria para prepararlos era de unos 20 metros cuadrados. No hemos incluido estimaciones del valor de este espacio ni del costo del tiempo de las personas que preparan los alimentos.

Costos a nivel de comunidad

El 95 por ciento de las familias entrevistadas sostienen que hacen alguna contribución con relación al programa de merienda. Casi todas indicaron que aportaban leña (86 por ciento), dos tercios contribuían con dinero (66 por ciento) y casi la mitad colaboraban con los trabajos de cocina (46 por ciento). Un porcentaje menor ayudaba con la distribución (9 por ciento) y con la descarga (3 por ciento).

La naturaleza y el valor de esa contribución han sido documentados en el Cuadro PME-4. En promedio, las familias entrevistadas indicaron que contribuían con el equivalente de Lps. 27 por año (Lps. 2.420 por escuela) al programa, más de la mitad en leña y casi todo el resto dividido prácticamente en partes iguales entre preparación de alimentos y aportes de dinero en efectivo.

Estas no parecen estimaciones irrazonables. Por ejemplo, la estimación correspondiente a las contribuciones de leña es compatible con una situación en que aquel 86 por ciento de las familias que informan que contribuyen con leña aportara leña con un valor de Lps. 0.10 todos los días durante 175 días. La estimación de los aportes de dinero en efectivo se aproximan mucho a la que se obtendría si presumiéramos que dos tercios de las familias pagan Lps. 1.00 cada mes durante 10 meses, mientras que el valor del tiempo dedicado a la preparación de los alimentos es equivalente al valor de una persona que ayudara en la cocina de la escuela unas pocas horas durante cada uno de los 175 días de clase, valorado en Lps. 1.50 por hora. (Los datos obtenidos a través de entrevistas realizadas con familias sugieren que los individuos en las comunidades valoran su propio tiempo en Lps. 1.00 a Lps. 2.00 por hora).

Como otra verificación de lo razonable de estas estimaciones, las comparamos con los resultados sumarios de los informes de los directores de escuela sobre la contribución de la Sociedad de Padres, quienes estimaron una contribución de unas 360 horas por año, la cual no es dramáticamente diferente de la estimación derivada de las familias, o sea, de 335 horas por escuela, suponiendo que una hora tiene un valor de Lps. 1.5

Es necesario proceder con precaución en la interpretación de la significación del dinero donado. Es una transferencia y representa un costo **adicional** al programa únicamente si

cubre actividades cuyo costo no haya sido determinado por aparte. Presumiremos que fue utilizado para cubrir el transporte, cuyo costo no hemos incluido en otra parte, y la preparación de alimentos y otras actividades, cuyo valor ha sido estimado por separado. Por consiguiente, del total del dinero donado por un monto de Lps. 520 por escuela, incluimos solamente Lps. 85, que es el monto promedio estimado por los directores de escuela del costo anual del transporte local de alimentos.

Por lo tanto, el valor neto de la contribución de la comunidad asciende a aproximadamente Lps. 1.984 por año por escuela.

Costos de los alimentos

Las estimaciones del costo de los alimentos consumidos en el programa de merienda en 1993 están basadas en registros del volumen de alimentos distribuidos en 1993. Los precios están basados en los precios de compra de los alimentos en Estados Unidos y el costo de embarcarlos. Los costos de embarque representan el 30 por ciento del costo total de los alimentos.

Las escuelas que participan en el programa de merienda de CARE a veces reciben alimentos de fuentes distintas a CARE. Por ejemplo, en 1993 algunas escuelas recibieron un suministro de leche de la CEE equivalente al consumo de un mes, y algunas escuelas reciben pequeñas donaciones de ONGs. No hemos incorporado a nuestras estimaciones de costos las implicaciones de estas donaciones en cuanto a recursos. En todo caso, es nuestro entendimiento que se trata de donaciones por montos pequeños.

Total de los costos nacionales

Suponiendo que el promedio del nivel de esfuerzo realizado en las escuelas muestreadas es similar al que corresponde a las escuelas que participan en el programa de merienda en todo el país (3.464) y suponiendo además un salario promedio por hora de Lps. 12, el total de los costos de personal a nivel de escuela ascienden a:

$$\begin{aligned} &12 \text{ (Lps. por hora)} \times 430 \text{ (horas por escuela por año)} \times 3,464 \text{ (escuelas)} \\ &= \text{a Lps. } 17,874,240 \text{ por año} \end{aligned}$$

Sin embargo, algunos de estos costos son los incurridos en virtud del hecho de que las escuelas actúan como puntos de distribución intermediarios, y por consiguiente restamos la cantidad de Lps. 890.523 que ya ha sido atribuida a los puntos de distribución, dando un total de Lps. $17.874.240 - \text{Lps. } 890.523 = \text{Lps. } 17.983.717$.

De la misma manera, si para la contribución comunitaria utilizamos el costo por escuela tomado de nuestra muestra y lo aplicamos a todas las escuelas participantes de Honduras, tenemos una estimación de $1.984 \times 3.464 = \text{Lps. } 6.872.76$.

El Cuadro SCHL-3 presenta en forma de resumen los costos para todos los niveles asociados con el programa de merienda en Honduras.

6. RESULTADOS: EFICACIA Y EFICACIA EN FUNCION DE LOS COSTOS

PROGRAMA DE BONOS ESCOLARES Y PROGRAMA DE MERIENDA ESCOLAR
El Cuadro SCHL-4 presenta en forma de resumen los datos clave en términos de eficacia: la cobertura de los dos programas, el grado de focalización hacia los pobres, el valor de los ingresos transferidos a los beneficiarios (sin incluir las contribuciones aportadas a los programas), y el impacto sobre los indicadores de la escolaridad.

Transferencia de ingresos

El bono tiene un valor nominal de Lps. 20. En la práctica, algunos (5 por ciento) de los que convirtieron el bono directamente en efectivo (61 por ciento) informaron que se les cobró una comisión (un promedio de Lps. 1.28). Además, aproximadamente el 5.7 por ciento del 37 por ciento de las familias que utilizaban los bonos directamente para comprar bienes informaron que se les cobró una suma por pagar con bonos en lugar de con dinero en efectivo (Lps. 1.52 por cada bono), mientras que un 31 por ciento adicional informaron que los precios cobrados eran más altos cuando utilizaban bonos para pagar en vez de dinero en efectivo (un 7 por ciento informaron que eran más bajos). En promedio, entonces, excluyendo el efecto mal definido de los precios supuestamente más altos, el valor del bono para el consumidor era menos de Lps. 20, en unos Lps. 0.07 (o sea, que tenía un valor de Lps. 19.93). Por consiguiente, el valor total de los bonos distribuidos a las madres en Honduras asciende a $Lps. 1,888,156 \times Lps. 19.93 = Lps. 37,631,000$. En el proceso de recoger los bonos, las familias invertían un monto estimado de Lps. 623,000 (véase la sección anterior), lo que da una transferencia neta de Lps. 37,008,000 a las familias beneficiarias, la mayor parte de la cual (86 por ciento) estaba destinada a familias pobres.

El programa de merienda distribuía alimentos con un valor estimado de Lps. 14,400,000. Las comunidades beneficiarias contribuían con Lps. 6,900,000 a este programa, lo que da una transferencia directa neta a los beneficiarios de Lps. 7,500,000, del cual el 83 por ciento estaba destinado a familias pobres.

El impacto neto sobre las familias es captado sólo parcialmente por estas cifras. Para las familias de aquellos niños para quienes la presencia del bono y la merienda inclinan la balanza en favor de la conveniencia de asistir a la escuela, es necesario tomar en cuenta los costos (y, supuestamente, los beneficios más reducidos) incurridos por el solo hecho de asistir a la escuela.

Escolaridad

Ninguno de los dos programas tuvo un efecto medible sobre la probabilidad de que un niño de edad escolar estuviera matriculado durante el año en curso. En todo caso, las altas tasas

de matrícula en general harían difícil detectar algún impacto. Tampoco parecía que los programas contribuyeran a una mejora significativa en términos de desempeño académico. Al contrario, se detectó una sugerencia leve en los datos de que los niños en las áreas que tenían programas tuvieron un desempeño peor. En vista de que es poco probable que los programas efectivamente hayan disminuido la capacidad de los niños para aprender entre aquellos niños matriculados en escuelas donde se ejecutaba el programa de bonos o el de merienda, este efecto probablemente sea atribuible al incentivo programático de permanecer en la escuela cuando de otra manera un niño con un desempeño deficiente abandonaría los estudios.

Ambos programas tuvieron un impacto pronunciado sobre el número de niños que repetían el año y sobre el número de años académicos ganados; además, el programa de bonos también tuvo un efecto en términos de asistencia. El Cuadro SCHL-4 presenta en forma sintetizada estos impactos, los cuales han sido descritos en mayor detalle en el Informe sobre la Eficacia.

No podemos determinar, con los datos disponibles, si el programa de bonos o el de merienda ha tenido algún impacto generalizado sobre la escolaridad que se haya diseminado más allá de aquellas zonas específicas donde se ofrecen estos programas. Es concebible que programas tan grandes como éstos, que afectan a una proporción tan elevada de las 8.278 escuelas primarias públicas de Honduras, bien pueden haber modificado la actitud de la población general en cuanto a la escolaridad. Bien puede ser que el solo hecho de que el gobierno invertía en las escuelas y estimulaba la asistencia en las escuelas a través de programas de merienda y de bonos haya generado un interés más amplio en la educación entre la población general.

Nutrición

En términos de nutrición, no disponemos de información directa sobre el efecto probable de los bonos, aunque sabemos que los beneficiarios son, en su mayor parte, familias pobres y que la gran mayoría de las mujeres (90 por ciento) informan que el bono es controlado por ellas mismas. Por consiguiente, parece probable que una proporción importante del bono sea gastada en alimentos.

Con relación al programa de merienda, los datos sugieren que la alimentación escolar no está sustituyendo la alimentación preparada en el hogar: la presencia del programa de merienda no ejerció ninguna influencia sobre la probabilidad de comer antes o después de clases o sobre el tamaño de las comidas. Es posible que los niños que no reciben una merienda traigan un bocadillo para comer en la escuela (no disponemos de datos que corroboren este supuesto), pero en vista de que los niveles de ingresos, son muy bajos, bien puede ser que un segmento crítico de la población no se encuentre en condiciones de enviar un bocadillo con los niños. Si la merienda es un sustituto de las comidas preparadas en el hogar, entonces es claramente poco probable que tenga un impacto nutricional. Si se trata de un complemento de las comidas preparadas en el hogar, bien puede servir para mejorar el nivel de actividad y

de concentración (y de ahí posiblemente el desempeño académico), pero probablemente sea demasiado pequeño para afectar la situación nutricional conforme ésta es medida por el crecimiento.

RESULTADOS EN TERMINOS DE LA EFICACIA EN FUNCION DE LOS COSTOS — PROGRAMA DE BONOS ESCOLARES Y PROGRAMA DE MERIENDA ESCOLAR

El Cuadro SCHL-4 presenta en forma de resumen los indicadores de la eficacia en función de los costos para el programa del BMJF y el programa de merienda.

7. DISCUSIONES Y CONCLUSIONES

1) Eficacia en función de los costos: el programa de merienda versus el programa de bonos

Los programas de merienda escolar y de bonos, de CARE, alcanzan a un número similar de beneficiarios en Honduras, la mayoría de los cuales son pobres — el 86 por ciento de los beneficiarios del programa de bonos y el 83 por ciento de los del programa de merienda vienen de familias ubicadas por debajo de la línea de pobreza. En vista de que los pobres constituyen el 79 por ciento de la población general, ambos programas son progresivos: los grupos de beneficiarios contienen una proporción más elevada que la población general de personas pobres. Aún más impresionante es la medida en que ambos programas logran alcanzar a los grupos más netamente pobres — más de un cuarto de las familias beneficiarias del programa de bonos y aproximadamente una quinta parte de las familias beneficiarias del programa de merienda figuran entre el 10 por ciento más pobre de todas las familias del país. Esta focalización hacia los pobres contrasta con la forma en que se distribuyen recursos en el Ministerio de Educación (y también a través de las inversiones en actividades de educación realizadas por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)), donde los gastos son menores en las áreas más pobres (Banco Mundial, 1994).

El valor del beneficio (desde la perspectiva del beneficiario) que cada beneficiario recibe a través de los dos programas es muy diferente — siendo el de los bonos (Lps. 180) mayor, en más de dos y media veces, que el del programa de merienda (Lps. 65). En el caso del programa de merienda, la comunidad misma también hace una contribución substancial en apoyo de la operación del programa en la forma de tiempo, leña y dinero en efectivo, de manera que el valor neto de la merienda para los beneficiarios es aún más bajo — aproximadamente Lps. 40 por beneficiario por año.

Tanto el programa de merienda como el de bonos tienen un impacto positivo sobre diversas variables relacionadas con la escolaridad. El impacto del programa de bonos es mayor que el del programa de merienda para cada uno de los indicadores clave de la eficacia que se midieron, y más de cuatro veces mayor con relación al número de años de escuela ganados, un indicador sumario muy útil de la escolaridad. Parece que una parte de este

efecto puede explicarse por el valor más alto para el beneficiario que tienen los bonos en comparación con la merienda. Pero nuestros datos también sugieren que el programa de bonos tiene efectos derivados que se extienden más allá de los beneficiarios mismos: los niños que asisten a escuelas donde se distribuyen bonos pero que no los reciben se ven estimulados a aumentar la frecuencia con que asisten a la escuela y avanzan más rápidamente en la escuela que los niños que asisten a escuelas que no participan en el programa. No hemos podido definir la medida en que esto pueda ser atribuible a las expectativas de una persona de ser elegible para recibir un bono en el futuro o a las mejoras percibidas en términos de la calidad de la escuela que pudieran producirse con la incorporación de una escuela dada al programa de bonos. Es posible que tales mejoras en términos de calidad ocurran como resultado de un aumento en el nivel de atención y supervisión asociado con el hecho de que el programa ha logrado estimular una asistencia más uniforme por parte de los maestros y aumentar el número de días que permanecen abiertas en escuelas.

Los mayores logros del Programa BMJF se hicieron acompañar de costos más altos, siendo los costos totales mayores en un 35 por ciento que los del programa de merienda. Pero esta inversión adicional parece haber surtido efectos meritorios al considerarse la magnitud de los impactos adicionales que el Programa BMJF ha tenido sobre la escolaridad y la transferencia de ingresos. Por ejemplo, el costo total por año académico ganado en el programa de bonos (Lps. 142) es menos de un tercio del costo por año académico ganado en el programa de merienda (Lps. 454), y administrar la transferencia de un lempira en beneficios a través del programa de bonos cuesta una sexta parte de lo que cuesta en el programa de merienda.

2) La robustez de estos resultados

Tal como se mencionó anteriormente, nuestro análisis inicial (y el de otros) había sugerido que el programa de bonos podría ser el más eficaz de los dos en función de los costos. Por consiguiente, a fin de fortalecer nuestras conclusiones previstas, optamos, en aquellos casos donde la incertidumbre exigía la formulación de supuestos, pecar hacia la exageración de los costos del programa de bonos y hacia la subestimación de los costos del programa de merienda. Con base en esta estrategia, y en las observaciones adicionales que siguen a continuación, estamos confiados en que nuestra conclusión — o sea, que el programa de bonos es más eficaz en función de los costos con relación a los resultados que optamos por medir — es relativamente robusta y que no tiene probabilidades de ser volcada con la adopción de otros supuestos razonables, pero diferentes.

Distribución de los costos compartidos

Los costos administrativos generales del PRAF han sido distribuidos al Programa BMJF en proporción al número de bonos distribuidos a dicho programa (58%). Esta decisión probablemente exagere el costo del programa de bonos escolares, ya que casi seguramente algunos de los costos administrativos se mantienen fijos con relación al tamaño del programa — el solo hecho de tener en operación un programa dado implica cierto nivel básico de inversión. El suponer que los costos administrativos compartidos son proporcionales al

número de programas de bonos (1/4) en vez del número de bonos (58%) afectaría grandemente la estimación del total de los costos del nivel central, los cuales bajarían de Lps. 3.311.769 a Lps. 1.864.192. La cifra exacta probablemente se encuentre entre estos dos extremos.

En el caso de CARE, hemos distribuido los costos compartidos de los “Programas de Alimentos” y los costos administrativos generales utilizando la proporción de todos los alimentos distribuidos que se canalizaba a través de las escuelas (35%). Podría argumentarse que el número de instituciones servidas por los programas (las escuelas constituyen con un 70%) también determinaría el monto del esfuerzo invertido en el programa de merienda. Nuestra selección del peso (y el valor) de los alimentos en lugar de las instituciones (o alguna mezcla de las dos cosas) como el factor de distribución probablemente tenga el efecto de subestimar el costo del programa de merienda.

Valoración de los aportes

El tiempo del personal que trabaja a nivel de escuela constituye un importante elemento de nuestra estimación de los costos totales del programa de merienda, ya que representa casi la mitad del total de los costos. La distribución de la merienda y la supervisión de este proceso constituyen el 54 por ciento de este tiempo del personal. Si la merienda representa la sustitución de un período de descanso que los estudiantes tendrían en todo caso, y si aquellos miembros del personal quienes de otra manera supervisarían el recreo pasan a supervisar o a participar en la distribución de la merienda, puede admitirse un argumento en favor de valorar ese tiempo en cero. Si ése fuera el caso, el total de los costos operativos del programa de merienda bajarían a unos Lps. 17 millones y los costos totales bajarían en un 26 por ciento. Sin embargo, aun con esta reducción substancial en los costos, nuestra conclusión general — que el Programa BMJF representa una forma más eficiente para alcanzar las metas en términos de transferencias de ingresos y escolaridad — permanecería igual.

Al adoptar la estimación más baja del sueldo por hora de este personal (es decir, suponiendo un año de trabajo de 1.800 horas en lugar de una estimación posiblemente más plausible de 900 horas **de actividades docentes**), hemos subestimado los costos a nivel de escuela, una estrategia que favorece al programa de merienda, del cual los costos a nivel de escuela son relativamente altos.

Hemos utilizado las valoraciones familiares del tiempo que la comunidad ha dedicado a diversas actividades en apoyo del programa de merienda (Lps. 1.50). Si las tasas de desempleo son muy altas, sin embargo, el verdadero costo de oportunidad de la mano de obra de la comunidad podría ser menor. Esto disminuiría los costos estimados del programa de merienda, pero en menos del 6 por ciento.

Representatividad de las cifras relacionadas con los costos

Al medir los costos del programa de bonos en una etapa relativamente temprana de su operación (tres años después de que entró en funcionamiento en 1990), probablemente hayamos sobreestimado sus costos de operación rutinarios a largo plazo. Algunos de los costos que hemos identificado corresponderán a actividades asociadas con la fase inicial de puesta en marcha y no serán necesarios (o no serán necesarios en el mismo nivel) en el futuro. Las actividades realizadas a **nivel central** relacionadas con la puesta en marcha incluyen las de comercialización, relaciones públicas e identificación de beneficiarios, que dieron cuenta, de una manera muy conservadora, del 17 por ciento de los costos incurridos en ese nivel. A nivel intermedio, el 75 por ciento de los costos se incurrieron con relación a la identificación de beneficiarios nuevos.

La mayoría de las escuelas incluidas en nuestra muestra llevaban por lo menos un año en el programa. Pero aproximadamente un 10 por ciento de las escuelas sólo recientemente habían ingresos al programa durante el año objeto de nuestro estudio. Es virtualmente seguro que sus costos relacionados con la identificación de beneficiarios, suministro de explicaciones a madres y elaboración de listas de beneficiarios no serían incurridos sino hasta en años posteriores. En promedio, el 50 por ciento del tiempo dedicado por las escuelas al programa se refiere a estas actividades. Si suponemos que el 10 por ciento de las escuelas nuevas están gastando cinco veces más que las escuelas establecidas, su descenso a niveles rutinarios implicaría una baja de aproximadamente un tercio en estos costos (o de una sexta parte (17%) de todos los costos incurridos a nivel de escuela). Parece plausible que a largo plazo el total de los costos de operación programáticos no relacionados con los bonos podría bajar en un 20 por ciento, y posiblemente más si algunas de las actividades de ejecución rutinaria son realizadas más eficientemente a medida que el personal adquiere experiencia y destrezas a través del tiempo.

Comparabilidad de escala

Resulta legítimo efectuar comparaciones directas de los costos por unidad porque los dos programas son de una escala similar. El programa de merienda de CARE tiene un desembolso total un poco más bajo (aproximadamente las tres cuartas partes del desembolso del programa de bonos), pero no parece probable que con expandir el programa de merienda fuera posible afectar significativamente los costos unitarios: la oportunidad para obtener economías de escala con respecto a la expansión del número de beneficiarios probablemente sea poca, ya que casi seguramente ello implicaría la incorporación de escuelas nuevas, con todos los costos de transporte, información y supervisión que tal acción implicaría.

3) Consideraciones adicionales

El programa de merienda es más costoso que el programa de bonos en términos de transferencias de ingresos e impactos sobre la escolaridad, pero tiene otras ventajas relativas al programa de bonos: tiene pocas probabilidades de estimular a las mujeres a tener más niños a fin de sacar más beneficios del programa; proporciona un bocadillo oportuno que puede tener un importante impacto sobre el nivel de concentración y desempeño académico

de los niños (de los cuales muchos de otra manera lleva estarían en condiciones de llevar tal bocadillo a la escuela), y aumenta las ingestas de proteínas, calorías y, en forma más dramática, micronutrientes. Además, el programa de merienda no es susceptible, en el mismo grado que el programa de bonos, a las presiones políticas — presiones que condujeron, por ejemplo, a la suspensión del programa de bonos durante unos seis meses en 1993-94 a raíz del cambio de gobierno.

Varias características del programa de bonos hacen que sea vulnerable: está focalizado en la población pobre, que es especialmente débil desde el punto de vista político; sus beneficiarios no han tenido tiempo para desarrollar un sentido de propiedad que pudiera motivarlos a protestar eficazmente en caso de retirarse el programa; está claramente asociado con la administración anterior, de la cual la administración actual podría desear distanciarse; y depende fuertemente de niveles substanciales de financiamiento externo. Por otro lado, los pobres constituyen una proporción considerable de la población total y, con el tiempo, su adherencia al programa aumentará, volviendo cada vez más difícil retirar el programa a causa de caprichos políticos. Además, la motivación de desasociarse de dicho programa irá en disminución a medida que logre sobrevivir varias administraciones de gobierno. Si estudios tales como el presente pueden demostrar que el programa está funcionando bien, alcanzando poblaciones meta adecuadas, y estimulando la asistencia a la escuela, y que no tiene un componente administrativo excesivamente abultado, entonces es probable que la oposición también sea menor. Finalmente, pueden existir formas para mejorar las probabilidades de obtener colaboración externa a largo plazo, por ejemplo, vinculando el financiamiento del programa de bonos al programa de asistencia alimentaria de la USAID (a través de los productos monetizados de las ventas de alimentos utilizados para comprar/apoyar bonos). La asistencia alimentaria ha disfrutado de un respaldo considerable a nivel interno y puede continuar siendo menos vulnerable a los recortes que la mayoría de los programas de asistencia. Sería necesario considerar los costos directos (compra y transporte de alimentos, cargos portuarios y costos de monetización, menos los productos de la venta) e indirectos (el efecto sobre los mercados hondureño y estadounidense causado por la compra e importación de alimentos de Estados Unidos) al decidir sobre los méritos de este enfoque.

El interrogante de la sustentabilidad del programa de bonos puede formularse de una manera muy distinta. ¿Existe un peligro de que un programa como éste, diseñado inicialmente como respuesta temporal a problemas asociados con el ajuste estructural, establezca una vida propia y continúe inapropiadamente a causa de la inercia o las presiones políticas? ¿Deberían fijarse metas en términos de eliminar por etapas el programa, y deberían tomarse medidas orientadas a asegurar y facilitar su retiro, a la vez de minimizar cualesquier efectos potencialmente negativos? ¿Desarrolla este programa una mentalidad de “limosnero” y la expectativa de poder recibir algo a cambio de nada? Al retirarse el programa, ¿es probable que las escuelas experimenten una disminución repentina en la matrícula o la asistencia o se habrán establecido ya expectativas y normas sociales nuevas? Estas son importantes consideraciones que no han sido abordadas directamente en nuestro estudio y que necesitan

ser tomadas en cuenta cuando se decida si se debe continuar apoyando el programa de bonos y, en caso afirmativo, de qué manera.

4) Posibles mejoras al programa de bonos

Probablemente existan oportunidades para agilizar los costos relacionados con la operación del programa de bonos (por ejemplo, el sistema de información, el método utilizado para determinar la elegibilidad de los estudiantes, el sistema para minimizar el robo de alimentos) y puede ser importante explorar más a fondo estas consideraciones, particularmente si se realizan esfuerzos por integrar el manejo del programa de bonos al Ministerio de Educación. Sin embargo, toda mejora que se efectúe solamente tendrá un impacto marginal sobre el costo del programa general, el 81 por ciento del cual corresponde al valor de los bonos mismos. Aun cuando se disminuyera a la mitad los costos de operación del programa, con ello solamente se lograría disminuir los costos totales del programa en un 9 por ciento. Además, los costos de operación del Programa BMJF son comparables a los de programas sociales focalizados en otras partes de América Latina (Grosh, 1994).

¿Qué tan apropiada y qué tan eficiente es la focalización que actualmente se utiliza en el programa de bonos escolares a la luz de su propósito doble de transferir ingresos a los pobres y estimular la asistencia a la escuela de los que, en ausencia del programa, no asistirían?

Focalización hacia los pobres

En términos de alivio de la pobreza, el programa de bonos parece estar bien focalizado — el 86 por ciento de los beneficiarios vienen de las familias más pobres, y el 52 por ciento de las familias beneficiarias están agrupadas en el cuartil correspondiente a las familias que tienen los gastos más bajos. Esto se logra seleccionando simultáneamente escuelas en las áreas más pobres (los siete departamentos más pobres de los 18 departamentos de Honduras) y los niños más pobres dentro de esas zonas (seleccionados por los maestros normalmente con base en algún tipo de evaluación del nivel socioeconómico familiar).

Aunque no pudimos estimar precisamente los recursos involucrados en tal proceso de focalización, parece que son considerables, y la mayor parte probablemente esté asociada con el proceso de identificar a individuos y no a escuelas. En vista de que una proporción tan elevada (79%) de la población general es pobre de todas maneras (y la situación socioeconómica dentro de las escuelas parece ser razonablemente homogénea), surge el interrogante de si podría tener sentido dedicar menos recursos a la focalización de familias individuales y, quizás, hacer lo que hace el programa de merienda — o sea, proporcionar bonos a todos los niños en escuelas pobres seleccionadas y aprovechar esas economías de escala a nivel de escuela.

Existen razones para creer que ésta no sería una estrategia adecuada en el caso de los bonos. El valor de los bonos es alto — para el 10 por ciento más pobre de las familias, los bonos

recibidos por un solo niño que asiste a la escuela representa casi el 5 por ciento del gasto familiar total al año, y con tres niños de edad escolar elegibles, esa cifra aumenta al 14 por ciento — y es probable que una decisión de concentrar más bonos en menos escuelas distorsione el comportamiento de maneras poco deseables, por ejemplo, estimulando a las familias a reubicarse en zonas donde las escuelas ofrecen bonos. Además, el entregar bonos a todos los niños en algunas escuelas y a ninguno en las demás eliminaría el efecto derivado sobre los no participantes en las escuelas donde se ejecuta el programa de bonos. Finalmente, si bien la identificación de beneficiarios no deja de ser un elemento importante de los costos de operación, es de muy poca importancia en comparación con el valor del beneficio (el bono).

¿Debería tener el programa de bonos una mayor focalización hacia los pobres? Ello implicaría costos administrativos adicionales para establecer criterios más rigurosos para regir la afiliación de beneficiarios. Si estos criterios son excesivamente estrictos, podría limitar la inscripción si, por ejemplo, los que son elegibles son los mismos para quienes resulta demasiado caro enviar un niño a la escuela (y así perder la mano de obra que representa). Puede ser que, si realmente se quiere proporcionar un incentivo al grupo más pobre, sea necesario distribuir bonos por un mayor valor. En efecto, existe evidencia (bien que débil) que sugiere que el efecto de los bonos sobre el desempeño académico (medido en términos de “años ganados”) puede ser menor en las familias más pobres (Rogers et al, 1995). En otras palabras, puede que se produzca una especie de compensación entre la focalización para propósitos de aliviar la pobreza y la focalización para propósitos de mejorar el desempeño académico. También existe el peligro, si los criterios de focalización son excesivamente precisos (independientemente del nivel que se fije), particularmente en términos monetarios, que las familias modifiquen sus comportamientos de maneras poco productivas a fin de ser elegibles (por ejemplo, trabajando menos para ganar menos, o dejando de comprar artículos que de otra manera comprarían). Finalmente, si el resultado de la decisión de focalizar a los pobres sobre una base individual es esparcir la distribución entre más escuelas, se produciría no sólo un aumento en los costos de identificar beneficiarios y transportar bonos a más sitios, sino posiblemente alguna reducción en el impacto a medida que se reduzca la concentración del programa — los resultados de nuestra encuesta nacional muestran que la intensidad del programa de bonos (porcentaje de alumnos que reciben el bono) tiene un efecto significativo sobre resultados clave en términos de escolaridad (por ejemplo, “años ganados”).

Focalización para propósitos de escolaridad

El hecho de que uno de los propósitos clave del programa de bonos es mejorar la escolaridad podría sugerir que conviene focalizar el programa en aquellas características asociadas con el desempeño menos satisfactorio en la escuela. En nuestra encuesta nacional, encontramos que el ser mayor, varón, de una familia más grande, con un ingreso familiar más bajo y con padres menos educados son características asociadas con resultados educativos más pobres en términos de las mediciones de matrícula y “años ganados”. Sin embargo, aun si dejamos a un lado por un momento los interrogantes relacionados con los costos, conviene proceder con cautela al proponer tal focalización. En primer lugar, uno razonablemente podría tener dudas

al focalizar el programa, digamos, en las familias más grandes y en los varones en lugar de las niñas. Además, existe cierta evidencia (bien que débil) que señala que los programas tienen un menor impacto sobre algunos de estos subgrupos (por ejemplo, que las familias más pobres producen respuestas menos favorables en términos de escolaridad).

Las tasas de matrícula en los primeros años de la escuela primaria son muy altas en Honduras y bajan en forma pronunciada en los tres últimos años de la escuela primaria. Puede tener más sentido focalizar los bonos hacia niños mayores en lugar de comenzar, tal como es la práctica actualmente, con los niños en los grados 1-3. El no distribuir bonos sino hasta que los niños hayan llegado a los grados 3 al 6 proporcionaría un incentivo para avanzar lo más rápidamente posible durante los primeros años de escuela y mantenerse matriculado durante esos tres primeros años cruciales. No se prevé que este tipo de focalización con “brocha ancha” tenga implicaciones en términos de costos y es probable que mejore los resultados en términos de escolaridad. También es posible que reduzca el efecto sobre el alivio de la pobreza si solamente los niños en mejores condiciones socioeconómicas pueden continuar estudiando en los grados 1-3 sin apoyo, y este aspecto tendría que ser explorado más a fondo.

La política establecida de denegarle la entrega de bonos a niños que repiten un grado no se observa en la práctica. Que sea aconsejable que se observe depende del valor a percibir si se hicieran otros usos de estos bonos. Aunque la mayoría de las personas sostendrían que es mejor repetir un año de escuela que abandonar los estudios del todo, no está claro que una decisión de continuar distribuyendo bonos a niños que no avancen académicamente sea preferible a distribuirlos a niños que sí avanzan. Para emitir una opinión al respecto necesitaríamos saber más acerca del impacto relativo de estas dos opciones sobre la capacidad para mantener a los niños en la escuela, estimular su progreso académico y mejorar los logros educativos. Comentarios similares son aplicables al interrogante de qué tipo de criterios en materia de asistencia serían apropiados como condición para continuar recibiendo los bonos.

El bono — su valor y su denominación

Los datos relativos al impacto sugieren que los bonos no están compensando totalmente los efectos de residir en una comunidad desaventajada. Aumentar el valor de los bonos en estas comunidades es un posible enfoque (y tiene pocas probabilidades de afectar los costos de operación del programa), aunque es probable que una estrategia más apropiada a largo plazo sea la distribución de conjuntos de medidas más amplias orientadas a lograr el desarrollo económico y social de la comunidad. El valor del bono fue incrementado recientemente a Lps. 30. Se trata de un aumento nominal del 50 por ciento el cual, sin embargo, compensa sólo parcialmente los aumentos inflacionarios que entre 1990 y 1993 erosionaron el valor del lempira en aproximadamente un 60 por ciento.

Costo del acceso

El costo de recoger los bonos es poco con relación a los costos operativos o el valor de los bonos distribuidos, y parece poco probable que los padres de familia dejen de participar en el programa de bonos debido al costo del acceso. Algunas de las opciones para disminuir estos costos — por ejemplo, distribuciones menos frecuentes, distribución de los bonos a los niños mismos — probablemente no sean realistas. No realizamos observaciones directas del tiempo de espera de las madres cuando acudían a recolectar los bonos, pero en muchos programas gubernamentales se trata de un interrogante que ha sido considerado muy poco, y no debería sorprender si los tiempos de espera fueran de consideración. Si éste es el caso, es algo que probablemente pudiera corregirse con la ejecución de ciertos cambios organizativos sencillos.

5) Posibles mejoras al programa de merienda

Los costos de operación del programa de merienda son muy altos con relación al valor de los alimentos distribuidos al programa. Un estudio de programas sociales focalizados en América Latina (Grosh, 1994) encontró que los costos administrativos oscilan entre el 0.4 al 29 por ciento del total de los costos, mientras que en el caso del programa de merienda en Honduras esta cifra asciende al 69 por ciento (de los costos no comunitarios). Con ello no sugerimos que la administración necesariamente esté mal hecha o derrochadora. De hecho, el valor absoluto de los costos administrativos no es radicalmente mayor que el de la mayoría de los programas estudiados (Grosh, 1994) — la mediana del costo fue de US\$5 por beneficiario por año — en comparación con US\$11 para la merienda, una cifra que probablemente se haya basado en una determinación más precisa de los costos de las contribuciones locales. Utilizar medios administrativos menos costosos (algunos de los salarios de CARE son muy altos cuando se miden contra las normas hondureñas), explorar formas para agilizar el sistema de información y supervisión (por ejemplo, menos supervisión, más medidas punitivas), y vigilar estrechamente el proceso de selección de empresas de transporte — constituyen algunas formas en que los costos operativos del nivel central pudieran disminuirse sin afectar el desempeño del programa.

A nivel local, las escuelas ya están aprovechando las comunidades de forma significativa, y ello ha ayudado a disminuir los costos generales del programa (la mano de obra comunitaria es menos costosa que la de los maestros) y, en particular, los costos absorbidos por el gobierno.

En general, no es fácil determinar dónde pudieran efectuarse recortes en los costos operativos, dada la naturaleza del producto que está siendo distribuido. La naturaleza del programa — con un abultado elemento administrativo — no necesariamente se resuelve con un aumento en la cantidad de los alimentos distribuidos. Si esto significa servir a más escuelas, es probable que también aumente una proporción significativa de los costos de operación (transporte, supervisión, recolección de información). Si significa una mayor cantidad de alimentos en las escuelas que ya están siendo servidas, también aumentarían los costos operativos, aunque de una manera menos dramática y, lo que probablemente sea más importante, las comidas más grandes servidas en las escuelas posiblemente pasarían a reemplazar las comidas preparadas en el hogar.

Una proporción más considerable de los costos a nivel de escuela está asociada con la preparación de la merienda (el aporte de alimentos y el tiempo dedicado a su preparación), con lo cual se plantea el interrogante de si sería apropiado tener una producción más centralizada de un artículo comestible — tal vez en la forma de un bizcocho. Esto posiblemente podría reducir además los costos de transporte y almacenamiento si con procesar el alimento se concentra su volumen. La producción centralizada también podría tener otras ventajas, tales como la facilidad con que se podrían uniformar las porciones servidas y la posibilidad de confeccionar un alimento más atractivo y de consumo más fácil que la merienda que actualmente se prepara.

Aproximadamente un 25 por ciento de los costos totales corresponden a los alimentos mismos. El transporte da cuenta de una proporción significativa de este costo (30%). Deberían explorarse formas de disminuir este costo. Los precios estimados de alimentos equivalentes en los mercados hondureños (obtenidos por medio de nuestra encuesta nacional de hogares) fueron aproximadamente el doble de los asociados con la compra y transporte en los Estados Unidos. Una parte de esto puede explicarse por el hecho de que los precios hondureños se tomaron a nivel de tienda (con lo cual se incorporaron elementos de transporte y de gastos generales). No está claro cuáles serían los costos que implicaría la compra en gran volumen de productos alimenticios equivalentes producidos en Honduras (ni cuál sería su impacto sobre los precios, la producción agrícola, y las situaciones de escasez), pero parece poco probable que la compra local de alimentos logre bajar significativamente los costos. Otras posibilidades incluyen proporcionar recursos para que las escuelas compren sus propios alimentos, y estimular a las familias para que preparen bocadillos para ser enviados a la escuela con los niños.

No se recomienda instituir medidas orientadas a focalizar la merienda a nivel de escuelas. Los costos generales de por sí ya son altos, y una elevada proporción de esos costos está asociada con los trámites necesarios para transportar los alimentos hasta las escuelas, y es probable que el proceso de selección de beneficiarios y de medidas de supervisión para vigilar adecuadamente el cumplimiento de los criterios de selección aumenten aún más este costo. Además, la medida en que el programa focaliza los beneficios hacia el sector pobre ya es bastante impresionante — casi el 40 por ciento de las familias beneficiarias de la merienda están ubicadas en el 25 por ciento más pobre de la población.

6) Más allá de las meriendas y los bonos

Tanto el programa de merienda como el de bonos tienen importantes efectos positivos sobre las variables relacionadas con la escolaridad y los ingresos. Sin embargo, de ninguna manera resuelven los problemas relacionados con la pobreza o con la educación primaria. Los bonos tienen un efecto marginal sobre la distribución de ingresos y sobre la pobreza en general. Aun cuando todos los bonos (Lps. 38 millones) se dirigieran al 25 por ciento más pobre de las familias del país (aproximadamente 225.000 familias con un ingreso promedio de Lps. 5.097), el ingreso medio de ese grupo aumentaría en solamente un tres por ciento. En términos de escolaridad, aun en las comunidades donde se ejecuta el programa de bonos, el

11 por ciento de los niños de 7-13 años no están matriculados en la escuela, y los niños que sí están matriculados aún se encuentran retrasados, en un año, respecto a la tasa ideal de desempeño académico. El problema de la pobreza probablemente requiera cambios sociales y económicos fundamentales, mientras que el problema de la educación primaria probablemente requiera una mayor atención al sistema de escuelas primarias.

Para lograr que los niños se matriculen y permanezcan en la escuela, es necesario hacer que la educación escolar sea más atractiva y menos costosa para las familias. Posiblemente existan algunas estrategias relativamente sencillas/baratas que pudiera adoptar el sistema educativo para disminuir los costos de oportunidad que representa para las familias el hecho de enviar sus niños a la escuela — por ejemplo, ordenando el horario diario y el calendario anual para tomar en cuenta los períodos de demanda máxima del trabajo de los niños — pero la tarea más urgente probablemente sea la de mejorar la calidad de la instrucción que se imparte en las escuelas. Por lo general, se reconoce que la educación en las escuelas primarias de Honduras es de baja calidad, que muchas escuelas son de grados múltiples y ofrecen menos que los seis grados primarios, que la infraestructura escolar es deficiente, y que el nivel de gastos en materiales educativos es inadecuado (Banco Mundial, 1994). La rectificación de estos problemas no sólo debería de aumentar el rendimiento producido por esa educación para la sociedad en general sino también proporcionar un aliciente adicional para que las familias envíen sus niños a la escuela. En nuestra encuesta, diversas características indicativas de la calidad de la instrucción recibida (antigüedad de la escuela, tasas de asistencia de los maestros, número de días de clases, y tasas de matrícula estudiantil) mostraron una asociación con tasas de asistencia más altas de los estudiantes matriculados.

7) Conclusiones

Tanto el programa de merienda como el de bonos ofrecen importantes alicientes para asistir a la escuela y avanzar académicamente.

El programa de bonos logra estas metas de una manera mucho más eficiente.

Existen maneras por medio de las cuales podría mejorarse la eficiencia del programa de bonos, por ejemplo, mediante su focalización en niños mayores.

Si bien el programa de merienda tiene un desempeño menos positivo en relación con los resultados medidos en términos de escolaridad y transferencias monetarias, tiene ciertas ventajas con relación al programa de bonos:

- proporciona en forma oportuna un bocadillo en la escuela que probablemente desempeñe una importante función al mejorar la concentración y el desempeño académico;
- aumenta la ingesta calórica y proteínica general del niño a la vez que aumenta el consumo de importantes micronutrientes, tales como la vitamina A; y

- probablemente sea menos susceptible que el programa de bonos a las presiones políticas.

Por consiguiente, el programa de merienda sí tiene una función que cumplir. Será importante explorar formas más eficientes para ejecutar el programa. En particular, una opción que parecería tener méritos para la realización de estudios adicionales es la relacionada con el procesamiento centralizado de los alimentos.

Ni el programa de bonos ni el de merienda tiene la capacidad, en su forma actual, para superar, por sí mismo, todos los factores que inciden negativamente en los índices de matrícula, asistencia y desempeño académico. Aún quedan importantes lagunas, de las cuales algunas pueden ser abordadas por el sistema educativo, mientras que otras dependerán de la atención que se dé a ciertos problemas económicos más fundamentales.

Cuadros

CUADRO PME-1

CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA MERIENDA

A NIVEL DE LA ENCUESTA Y DEL PROGRAMA NACIONAL

	Encuesta local	Nivel Nacional
Departamentos		9
Distritos		111
Beneficiarios		278,796
Escuelas	80	3,464
Estudiantes/escuela	142	n.a.
Beneficiarios/escuela	142	80,5
Ciclos de distribución por año	2	2
Puntos Intermedios de Distribución	8	214
Días de distribución de merienda/ escuela	132	n.a.

CUADRO PME-2**Programa de Alimentación Escolar****Costos a Nivel Central
Lps 1993**

EJECUTADOR				
ACTIVIDAD	MINISTERIO DE EDUCACION (SAEH)	CARE	TOTAL	
Planificación	36.989	85.753	122.742	7%
Distribución	412.237	148.609	560.846	33%
Supervisión	232.446	221.453	453.899	27%
Información	540.56	30.591	84.647	5%
Administración	582.75	397.970	456.245	27%
TOTAL	794.003	884.376	1.678.379	100%
	47%	53%	100%	

CUADRO PME-3

PROGRAMA MERIENDA DE 1993

TIEMPO DEDICADO A LA MERIENDA A NIVEL DE ESCUELA

ACTIVIDAD	HORAS DEDICADAS A LA MERIENDA POR AÑO POR ESCUELA	
Preparación y distribución de comida	125	29%
Supervisión de la merienda	108	25%
Recolectar, descargar almacenar y entregar comida	94	22%
Completar formularios	83	19%
Otros	20	5%
TOTAL	430	100%

PME-4
VALOR DE LAS CONTRIBUCIONES POR ESCUELA AL PROGRAMA
DE MERIENDA HECHAS POR LA COMUNIDAD

ACTIVIDAD	VALOR DE LAS CONTRIBUCIONES COMUNITARIAS POR ESCUELA		
	Total	Excluido el componente de transferencia *	
	Lps	Lps	Porcentaje
Descargue de alimentos	22	22	1%
Distribución de alimentos	33	33	2%
Preparación de alimentos	503	503	25%
Dinero	520	85	4%
Leña	1.341	1.341	68%
TOTAL	2.419	1.984	100%

* Bajo la hipótesis de que se pagaron Lemp. 85/escuela para gastos de transporte y el resto fueron pagos de reembolso a quienes prepararon los alimentos o ayudaron a su preparación de otra manera.

CUADRO BMJF-1

**PROGRAMA BMJF 1993
CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA
ENCUESTA LOCAL Y PROGRAMA NACIONAL**

	ENCUESTA LOCAL	NIVEL NACIONAL
PARTICIPACION		
Departamentos	8	9
Distritos	24	105
Escuelas	51	3.478
Beneficiarios	n.a.	205.371
Número de Estudiantes/Escuela	151	n.a.
Número de Beneficiarios/Escuela	78	59
Número de Familias Beneficiarias/Escuela	51	n.a.
Número de Beneficiarios/Estudiante	.52	n.a.
Número de Beneficiarios/Familia	1.6	n.a.
Número de bonos distribuidos	31.569	1.888.000
Número de días de distribución/escuela	3	n.a.
Número de distribuciones	2.14	n.a.
Tiempo en llegar a la escuela (minutos)	18	n.a.

CUADRO BMJF 2

**PROGRAMA BMJF COSTOS 1993 (LEMPIRAS)
NIVEL CENTRAL (ACTIVIDADES E INSUMOS)**

ACTIVIDADES	INSUMOS						TOTAL	
	PERSONAL	VIATICOS	SERVICIOS	MATERIALES	ESPACIO	EQUIPO		
IDENTIFICACION DEL BENEFICIARIO	129.216	38.25	7.089	19.873	4.832	20.850	220.110	6,6%
EMISION DE BONOS	14.964	0	0	113.349	17.823	25.450	171.586	5,2%
ELABORACION DE PLANILLAS; CLASIFICACION Y EMBALAJE	60.672	0	49.751	133.824	1.371	1.475	247.093	7,5%
DISTRIBUCION DE BONOS	27.595	34.000	0	7.045	952	18.408	80.000	2,7%
ENTREGA DE BONOS	39.024	0	0	0	1.356	373	40.753	1,2%
ADMINISTRACION	1.360.607	210.973	549.836	168.072	62.702	192.037	2.544.227	76,8%
TOTAL	1.632.078	283.223	606.676	442.163	89.036	258.593	3.311.769	100,0%
	49,3%	8,6%	18,3%	13,4%	2,7%	7,8%	100,0%	

CUADRO BMJF-3

**PROGRAMA BMJF COSTOS 1993 (LEMPIRAS)
NIVEL CENTRAL (INSTITUCIONES PARTICIPANTES)**

INSTITUCIONES PARTICIPANTES	LEMPIRAS	
PRAF-BMJF	704.549	21%
PRAF-Gastos Generales	2.506.935	76%
Banco Central	43.244	1%
Ministerio de Hacienda	57.041	2%
TOTAL	3.311.769	100%

CUADRO BMJF-4

**PROGRAMA BMJF COSTOS 1993 (LEMPIRAS)
NIVEL CENTRAL (BMJF-ESPECIFICO ACTIVIDADES)**

ACTIVIDADES	LEMPIRAS	
Identificación del beneficiario	220.11	29
Emisión de bonos	171.586	22
Elaboración de planillas; clasificación y embalaje	247.093	32
Distribución de bonos	88	11
Entrega de bonos	40.753	5
TOTAL	767.542	100

CUADRO BMJF-5

TIEMPO GASTADO POR PERSONAL DE LAS ESCUELAS EN EL PROGRAMA DE BONOS POR ACTIVIDAD

ACTIVIDAD	HORAS POR AÑO	
CAPACITACION	4	3
IDENTIFICACION DE BENEFICIARIOS	22	18
RELLENO DE FORMULARIOS	21	18
RECOGER BONOS	13	11
ENTREGA DE BONOS	21	18
EXPLICACIONES A LAS MADRES	10	8
LISTADOS DE BENEFICIARIOS E INFORMACION	20	17
OTROS	8	8
TOTAL	120	100

Esta parece ser una estimación razonable. Suponiendo que solo el director participa y que está totalmente ocupado durante los días de distribución (un promedio de 3 al año) = 15 horas al año. En algunas escuelas hay otros profesores que ayudan. Alternativa, si suponemos 10 minutos por familia beneficiaria por distribución nos daría $6 \times 2.14 \times 10 / 60 = 21,8$ horas, lo cual se acerca al cálculo arriba mencionado.

CUADRO BMJF -6

**ANALISIS DE SENSIBILIDAD
EL COSTO DEL TIEMPO INVERTIDO EN EL PROGRAMA DE BONO
A NIVEL ESCOLAR (LPS 1993)**

VALOR DEL TIEMPO (Lps/HORA)	CANTIDAD DE TIEMPO			
	TIEMPO REPORTADO		50% DE TIEMPO REPORTADO	
	12	24	12	24
MANERA EN QUE VARIAN LOS COSTOS				
Tiempo fijo por escuela	5.008	10.016	2.504	5.008
Tiempo variante en proporción al número de bonos	4.296	8.592	2.148	4.296

CUADRO SCHL-1

**EXPLICACION DE LOS FACTORES UTILIZADOS EN LA ASIGNACION
DE LOS PRINCIPALES COSTOS CONJUNTOS**

COSTOS DE ASIGNACION	PORCENTAJE UTILIZADO PARA BMJF/MERIENDA	BASADO EN LA PROPORCION DE	OTRAS ACTIVIDADES CUBIERTAS
PRAF ADMINISTRATIVO GENERAL	58.5	Programas especiales de costos	BMI y otros dos programas pequeños de bonos
CARE PROGRAMA ALIMENTOS	35	Alimentación distribuida (peso y valor)	JUNTA y PAMI
CARE ADMINISTRATIVO GENERAL	32 (x35)	Asesorados por la organización CARE	Other programas no alimentarios de CARE
SAEH	70-90	Cantidad de alimentos (91%) Valor de alimentos (82%) No. de escuelas (71%) No. de beneficiarios (68%)	Programa alimentario EEC

CUADRO SCHL-2

ESTIMATES DEL VALOR DEL TIEMPO DE LOS MAESTROS Y MIEMBROS DE LA COMUNIDAD

	Lempiras/hora	Explicación
Directores de Escuela	14	25.000 lempiras de sueldo anual (encuesta WP) 18.000 horas/año (horas recomendadas de trabajo)
	(28)	(25.000 lempiras de trabajo anual) 900 horas/año (horas de enseñanza recomendadas para el Ministerio de Educación)
Maestros	10	18.000 lempiras de sueldo anual (encuesta WP) 1.800 horas/año
	(20)	(25.000 lempiras y 900 horas/año)
Miembros de la comunidad	1.5	Valoración implícita derivada (aproximadamente) de entrevistas en los hogares en el estudio WP

CUADRO SCHL-3**IMPORTANCIA DEL TIEMPO QUE EL PERSONAL DEDICA A LOS PROGRAMAS DE MERIENDA**

	BONOS	PROGRAMA DE MERIENDA
Horas que el personal gasta en el programa/año/escuela	120	430
Director	56%	56%
Subdirector	21%	13%
Maestros	23%	31%
Número de personal (enseñanza)/escuela	3,02	3,95
Horas de trabajo/persona/año	1.800 (900)	1.800 (900)
Total de horas de personal/año/escuela	5.436	7.110
Total de horas de enseñanza/año/escuela	2.718	3.555
Porcentaje del total del tiempo del personal dedicado al programa	2,2%	6%
Porcentaje del tiempo de enseñanza dedicado al programa	4,4%	12%

SCHL - 3A

RESUMEN DE LOS COSTOS DE BMJF Y MERIENDA ESCOLAR (LPS. 1993)

	BMJF		MERIENDA	
	LPS	%	LPS	%
Costos Operativos	8.820.089	19	26.425.195	75
Centrales	3.311.769	7	1.678.379	5
Intermedio	500.000	1	890.523	3
Locales				
Min. de Educación	5.008.320	11	16.983.717	48
Comunidad	0	0	6.872.576	19
COSTOS BONO/MERIENDA	38.720.000	81	9.000.000	25
COSTOS TOTALES DE SUPLEMENTACIÓN	47.540.089	100	35.425.195	100
Costos comunitarios de acceso al programa	622.618		0	

SCHL 4**RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES DE LA EFICACIA
DE LOS PROGRAMAS BMJF Y MERIENDA ESCOLAR (LPS. 1993)****PROGRAMAS EN HONDURAS**

	PROGRAMA	
	BMJF	MERIENDA
Número de beneficiarios	205.371	278.796
Transferencia de LPS	37.630.944	18.000.000
Transferencia de LPS netas *	37.630.944	11.127.424
% de niños de familias pobres	86	83
Transferencia de LPS netas a las familias pobres	32.362.612	9.235.762
Número de años escolares ganados	335.070	78.000
Número menor de niños que repiten años	35.540	24.000
Número adicional de días que los estudiantes asistieron clase	30.488	0

*Transferencia de lempiras menos el valor de las contribuciones comunitarias al programa de costos de operación.

SCHL - 5**RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES DE LA EFICACIA
EN FUNCION DE LOS COSTOS DE LOS
PROGRAMAS BMJF Y MERIENDA ESCOLAR (LPS. 1993)****PROGRAMAS EN HONDURAS**

Indicador de eficacia	LPS por unidad de eficacia	
	Costos de operación	Costos totales del programa
Número de beneficiarios		
BMJF	43	231
Merienda	95	127
Transferencia de Lempiras		
BMJF	0,23	1,26
Merienda	1,47	1,97
Número de años escolares ganado		
BMJF	26	142
Merienda	339	454
Número menor de niños que repiten años		
BMJF	248	1.338
Merienda	1.101	1.476
Número adicional de días que los estudiantes asistieron clase		
BMJF	289	1.559
Merienda	—	—